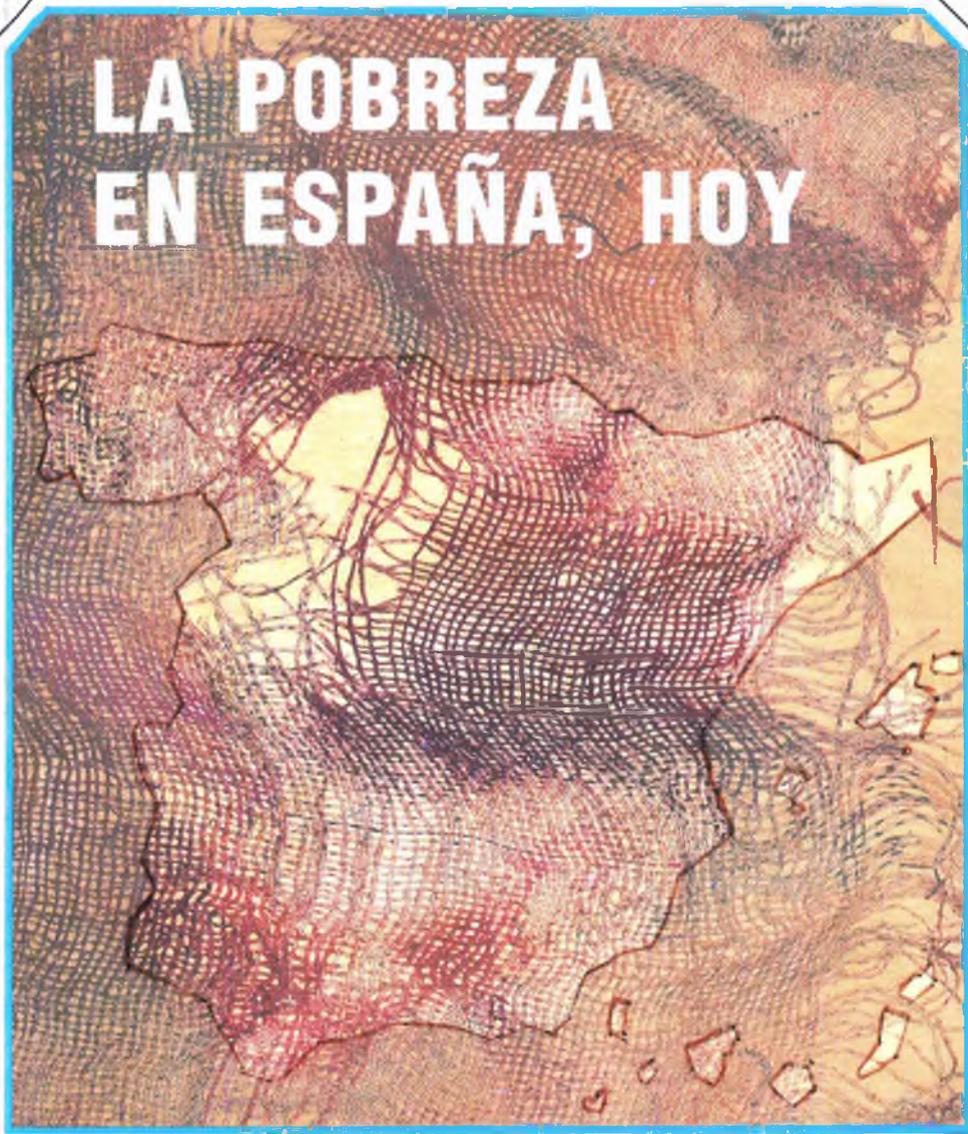


DOCUMENTACIÓN SOCIAL

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE SOCIOLOGIA APLICADA

LA POBREZA EN ESPAÑA, HOY



DOCUMENTACION SOCIAL

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGIA APLICADA

N.º 96

Julio-Septiembre 1994

Consejero Delegado:

Fernando Carrasco del Río

Director:

Francisco Salinas Ramos

Consejo de Redacción:

Javier Alonso
Enrique del Río
Carlos Giner
Miguel Roiz
José Sánchez Jiménez
Colectivo IOE
Teresa Zamanillo

EDITA
CARITAS ESPAÑOLA
San Bernardo, 99 bis, 7.º
28015 MADRID

CONDICIONES DE SUSCRIPCION Y VENTA 1994

España: Suscripción a cuatro números: 3.300 ptas.

Precio de este número: 1.200 ptas.

Extranjero: Suscripción 80 dólares.

Número suelto: 25 dólares.

(IVA incluido)

DOCUMENTACION SOCIAL no se identifica necesariamente con los juicios expresados en los trabajos firmados.

LA POBREZA EN ESPAÑA HOY

FUNDACIÓN
ARGENTARIA



DOCUMENTACION
SOCIAL

REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES
Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

Este libro recoge las ponencias del Seminario
sobre *La Pobreza en España hoy*,
organizado por la Fundación Argenteria
dentro de su Programa Igualdad
y celebrado en Madrid
los días 27 y 28 de mayo de 1994.

Depósito legal: M. 4.389-1971

Gráficas Arias Montano, S. A. - Móstoles (Madrid)
Diseño portada: M.^a Jesús Sanguino Gutiérrez

- 201 ● 7 **Las rentas mínimas de inserción de las Comunidades Autónomas.**
Manuel Aguilar
Miguel Laparra
Mario Gaviria
- 223 ● 8 **Los sistemas generales de rentas mínimas en Europa: logros, límites y alternativas.**
Luis Ayala Cañón
- 277 ● 9 **El Programa de Ingreso Madrileño de Integración: Una experiencia de lucha contra la exclusión social.**
Elena Vázquez
- 289 ● 10 **Onyar Est: Un modelo de acción contra la exclusión y la pobreza.**
Dolors García i Cornellà
Joseba Ruiz i Montiel
Amadeu Mora i Duran
- 317 ● 11 **Pobreza, economía social y empleo.**
Eugenio Royo
- 335 ● 12 **Programas y actuaciones ante la pobreza: La experiencia de Cáritas.**
Víctor Renes
- 351 ● 13 **Experiencia de trabajo con jóvenes y adultos en desventaja social desde la Fundación Cauces.**
Feliciano González García
- 361 ● 14 **La pobreza en España. Análisis y líneas de actuación.**
Santiago de Torres Sanahuja
- 377 ● 15 **Bibliografía.**

Introducción

Son muchos los estudios que se han realizado sobre la pobreza en nuestra historia más inmediata. Podemos distinguir dos periodos (cf. C. Llés Lazo: «Los estudios sobre pobreza y exclusión social en la España de los ochenta: una visión sintética», DOCUMENTACION SOCIAL núm. 76, 1989).

En el primer período (1960-1970) hay que mencionar los Informes de la Fundación FOESSA y diversos estudios y publicaciones patrocinadas por dicha Fundación. Los análisis de la desigualdad a partir de la estratificación social es una constante en este período.

Los años de democracia constituyen el segundo período, especialmente la década de los 80, donde se realizan diversos estudios. En 1984 Cáritas y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social promueven sendos estudios, el primero se publica en un número monográfico de DOCUMENTACION SOCIAL (núm. 56-57, 1984) con el título «Pobreza y marginación», del segundo no se conocieron públicamente los resultados. En este período Javier Ruiz-Castillo da a conocer los primeros resultados de un estudio cuantitativo sobre la desigualdad y la pobreza a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares. A éste le han sucedido varios estudios teniendo como base la EPF.

A nivel autonómico, en este período, se realizan varios estudios desde iniciativas diversas: País Vasco, Cataluña, Asturias, Madrid, Andalucía, Canarias, Aragón, etc.; también a niveles provinciales: Jaén, Almería, Salamanca, etc. Vienen a completar este análisis los estudios sobre necesidades sociales.

Para terminar esta rápida y no pretendida exhaustiva visión general de los estudios sobre la pobreza en España, tenemos que hacer mención a

dos iniciativas que surgen casi simultáneamente en el tiempo. La primera es el Simposio sobre «Igualdad y distribución de la renta y la riqueza» (mayo 1993), que abre una línea de investigación y debates; en esta línea se enmarca el Seminario sobre «La pobreza en España hoy: análisis y líneas de actuación» (mayo 1994), o el próximo sobre «Desigualdad y clases sociales» (octubre 1994).

La segunda es la inminente publicación del V Informe sociológico sobre «La situación social en España» (octubre 1994), donde al menos en tres capitales —Población, Estructura y Desigualdad Social (cap. II); Política de Rentas (cap. IX) y Acción Social y Servicios Sociales (cap. XI)— se estudia directamente la pobreza, la desigualdad social, políticas sociales, etc.

DOCUMENTACION SOCIAL, bajo el título «La pobreza en España hoy», publica en este volumen las ponencias que se han presentado en el Seminario «La pobreza en España hoy: análisis y líneas de actuación»; con ello quiere contribuir a la reflexión y al debate sobre la «Igualdad o la lucha contra la desigualdad social».

DOCUMENTACION SOCIAL agradece a la Fundación Argentaria y al Coordinador del Programa Igualdad la colaboración y contribución para que los materiales de dicho Seminario sean publicados en este número; a su vez, deja constancia que no necesariamente participa de las opiniones que se expresan en los artículos firmados por los autores.

FRANCISCO SALINAS RAMOS
Director de DOCUMENTACION SOCIAL

Presentación

Promovido por la Fundación Argentaria, dentro de su Programa Igualdad, se celebró en la Residencia de Estudiantes de Madrid, los días 27 y 28 de mayo, el Seminario «La Pobreza en España hoy: Análisis y Líneas de Actuación». En el acto de presentación Joaquín Almunia, como director del Programa Igualdad, y José Angel Moreno, director general de la Fundación, enmarcaron este Seminario en la línea de investigación y debates abierta por el I Simposio sobre «Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza», celebrado el año anterior por estas mismas fechas.

En los cinco debates que incluía el Seminario se presentaron una docena de ponencias, cuyos textos íntegros se ofrecen en el presente volumen. Estas ponencias contemplan el fenómeno de la pobreza desde la doble perspectiva de la investigación y de la acción. No se pretende en esta presentación hacer un resumen de las mismas. No obstante, sí parece adecuado —aunque sólo sea como pretexto para estimular la curiosidad del lector— resaltar algunos de los datos e ideas más relevantes y, a modo de conclusión final, ver qué interpelaciones nos plantea la realidad estudiada.

En las ponencias de los dos primeros debates se realizó el análisis de la situación actual de la pobreza y su evolución en la última década. Jesús Ruiz-Huerta expuso que, según la EPF de 1990 y con el indicador de gasto monetario, el 17,9 por ciento de la población española (unos 6.900.000 personas) se situaría bajo el umbral de la pobreza; esto significaría una reducción de unos dos puntos porcentuales respecto a 1980. En lo relativo a la población en pobreza severa (el 25 por ciento del gasto medio o menos) se encontraría ya tan sólo el 2,3 por ciento de los hogares. Rafael Salas presentó una interesante propuesta para la medición de la

equidad horizontal a través del IRPF, observándose una cierta variabilidad en la desigualdad horizontal debida fundamentalmente a la composición de la renta de las familias. Pilar Martín-Guzmán expuso los primeros resultados de un estudio sobre el equipamiento de los hogares españoles y analizó cómo la tenencia de algunos tipos de bienes podía ser, precisamente, indicador de situación de pobreza.

Demetrio Casado destacó que en los últimos años se había producido una reconceptualización de la pobreza, al pasar del concepto de pobreza absoluta o de las meras necesidades de supervivencia, al de «desigualdad social», con referencia a la realidad propia de un país y a los de su entorno, como en nuestro caso los de la Unión Europea. Javier Alonso, a partir del concepto sociológico de «exclusión social» y tomando como referencia una investigación empírica concreta, demostró como la carencia económica se correlacionaba fuertemente con otras variables (vivienda, bajo nivel educativo, paro, enfermedad, marginaciones), lo cual mediante un análisis multivariable permitía elaborar una serie de índices comparativos de malestar social y con ellos la identificación de los colectivos de atención prioritaria.

En el tercer debate, Gregorio Rodríguez Cabrero realizó un brillante análisis de la reestructuración y tendencias actuales del Estado de Bienestar, señalando que, a pesar de las posibles reducciones en situaciones de crisis, éste no podía eliminarse sin poner en riesgo el mismo sistema democrático. En lo referido a España indicó que en los últimos años se había realizado una clara extensión de la protección social, pero que la cobertura de la misma era todavía de baja intensidad, y que coexistían las prestaciones derivadas del trabajo con las asistenciales. Manuel Aguilar y Luis Ayala presentaron dos interesantes estudios sobre las rentas mínimas de inserción en las Comunidades Autónomas y los sistemas de rentas mínimas en Europa. En el primero se recogían las características comunes y diferenciadoras de los «salarios sociales» en cada Comunidad Autónoma, indicando que en el conjunto del Estado habían sido perceptores del mismo el 0,32 por ciento de la población. Señaló que, aunque el objetivo de los programas era la inserción social, en determinados grupos esto resultaba muy difícil por otra serie de carencias añadidas (deficiente salud, escasa o nula preparación profesional, alcoholismo, enfermedad mental, etc.). Luis Ayala, después de un minucioso análisis de los salarios sociales y su evolución en distintos países de la Unión Europea, señaló que en la encrucijada actual se proponían dos alternativas divergentes:

una de mayor selectividad y otra de universalidad, la primera apuntaría a la cobertura de las situaciones de extrema necesidad sin incidir sobre las fuerzas reproductoras de la pobreza o la exclusión, mientras que la segunda se orientaría hacia el pleno reconocimiento de los derechos sociales.

En el cuarto debate, Elena Vázquez, Consejera de Integración Social de la Comunidad de Madrid, presentó la experiencia del Programa de Ingreso Madrileño de Integración. Indicó que su principal objetivo era la lucha contra la exclusión social, aunque señaló que cerca del 20 por ciento de los perceptores del IMI estarían incapacitados para acceder al empleo. Desde su implantación en 1990 hasta fines de 1993 habían accedido a este programa unos 16.400 hogares madrileños, un 1,1 por ciento de los hogares de la Comunidad de Madrid. Igualmente en la línea de actuaciones concretas, Amadeo Mora relató el Programa «Onyar Est», integrado en el Programa 3 de lucha contra la pobreza de la Unión Europea; destacó como objetivos la mejora de los déficits que sufre la población afectada, con la ayuda económica y de servicios necesarios, pero también con el fomento de comportamientos nuevos y normalizadores que favorezcan la inserción y que se basen en un proceso de movilización de sus capacidades.

En la tercera intervención de este debate, Eugenio Royo, desarrolló el tema de «Pobreza, economía social y empleo». En primer lugar hizo una reflexión de la pobreza en el contexto mundial, de los nuevos pobres y del cuarto mundo en los países desarrollados, y señaló como una de las causas de la pobreza que no se podían obviar la desigualdad y la injusticia. Destacó la importancia del empleo en la lucha contra la pobreza, indicando la necesidad de fomentar el autoempleo, la creación de pequeñas empresas, cooperativas, etc., con el necesario apoyo económico de la Administración, así como la creación de redes de información que permitan detectar las necesidades del mercado, con vistas a formar, ofrecer y programar la inserción de estas personas, dentro de la línea de la pobreza, capaces de trabajar.

En el quinto y último debate, dos instituciones no gubernamentales, una grande y con gran experiencia y otra pequeña y de reciente creación, expusieron sus programas de trabajo ante la pobreza y la marginación. Por la primera de ellas intervino Víctor Renes en representación de Cáritas Española, el cual señaló la necesidad de hacer compatibles dos pers-

pectivas necesarias en la lucha contra la pobreza y la exclusión, una sería la de las transferencias monetarias hacia los pobres, otra la de las medidas que favorezcan la inserción social. Explicó las distintas áreas de intervención y programas de acción de Cáritas, así como sus características institucionales, resaltando la orientación de las actuaciones, ante los colectivos en una posición de «riesgo» o de «desventaja social», hacia la prevención y/o promoción que evite un deterioro hacia la exclusión y que promueva las condiciones adecuadas para la inserción social.

Por la segunda, Feliciano García, en nombre de la Fundación Cauces, presentó una experiencia de trabajo con jóvenes y adultos en desventaja social. Su actuación con personas que viven en los «márgenes» del sistema social se orienta en una acción educativa y asociativa, en la que los mismos afectados son partícipes de su propio proceso de desarrollo personal. Entienden esta acción de un modo integral y consideran fundamental la relación con la comunidad, con los grupos organizados y las instituciones, en una estrategia de sumar fuerzas.

Los debates fueron moderados por José Aranda, Francisco Salinas, Adolfo Jiménez, Joaquín Nadal y Patrocinio de las Heras, cuyos comentarios propios desde sus perspectivas específicas enriquecieron notablemente los coloquios.

Finalmente, en el acto de clausura del Seminario, el Subsecretario de Asuntos Sociales, Santiago de Torres, hizo una documentada exposición de la política social realizada en nuestro país en la última década. De ella cabe destacar tres aspectos: el primero es el ingente esfuerzo presupuestario realizado en protección social, de modo que en el último año la cantidad aplicada a este capítulo superó los catorce billones de pesetas; el segundo es el avance experimentado en el porcentaje del PIB dedicado con relación a la media de los países de la Unión Europea, pasando de un diferencial (por debajo) de ocho puntos a otro de tres puntos y medio. Por último, el tercer aspecto de relieve es la nueva concepción global de los programas de actuación ante la pobreza, de forma que, trascendiendo la unidimensionalidad de un determinado colectivo o problema, se aborde de forma integral todos los déficits de una comunidad en situación de exclusión social, afrontando todas las carencias y potenciando todos sus recursos de autodesarrollo.

El análisis de todos los datos, reflexiones y experiencias presentadas en el Seminario —y que el lector podrá ver con detalle en las ponencias—

nos permite establecer algunas líneas generales que, dentro de la rica diversidad y pluralidad de enfoques y valoraciones, podrían constituir la base de una propuesta de consenso y de trabajo para el momento presente y el futuro próximo.

En primer lugar habría que señalar que, aun siendo importante la mejora experimentada en la lucha contra la pobreza, y muy especialmente entre las personas y grupos que se encontraban en pobreza severa, la situación requiere todavía una especial atención, tanto de los poderes públicos como de la sociedad civil. Y esto en el doble plano del conocimiento y de la opción.

En lo que al conocimiento se refiere hay que perfeccionar la metodología y la conceptualización de un fenómeno tan complejo como lo es la pobreza, y en la que subyacen otras realidades fuertemente imbricadas. En la metodología hay que avanzar en las limitaciones actuales de las mediciones y comparaciones (ocultación, índices distintos, etc.) y perfeccionar los análisis multivariantes para ver las asociaciones de distintos factores y las posibles relaciones de causa-efecto.

En lo cualitativo, el reciente concepto de exclusión social es «sociológico y dinámico», identifica a los colectivos más pobres, marginados y vulnerables; y es de gran utilidad operativa para el planeamiento y desarrollo de actuaciones prácticas (subsidios y ayudas institucionales, rentas mínimas, programas globales de asistencia y promoción, etc.). Sus márgenes, tal como se vio en el Seminario, son muy coincidentes con los grupos de población con niveles de menor renta o en pobreza severa, y sus carencias económicas correlacionan fuertemente con otros déficits (bajo nivel cultural y profesional, desempleo, enfermedad, ciertas situaciones de marginalidad, etc.).

Pero no es menos sociológico e histórico el concepto de desigualdad social siendo uno de los de mayor tradición en la teoría social y la razón de ser de muchos movimientos de emancipación en busca de la igualdad (movimiento obrero, derechos humanos, movimiento feminista, etc.). En la lucha contra la pobreza no puede darse de lado, pues de hacerlo se perdería la perspectiva estructural del fenómeno y no se afrontarían muchas de las causas que la generan y perpetúan (explotación, discriminaciones, injusticias, etc.). Si el concepto de pobreza relativa pudiera resultar inapropiado, muy bien podría sustituirse o hacerse equivalente al de desventaja social, en él se recogerían a aquellos grupos de la población que, sin

estar en la posición extrema de la exclusión social, si se encontrarían en una situación de «no igualdad» con relación a los recursos y posibilidades, cuando menos, de la mitad del nivel medio de la población, que es donde se sitúa actualmente el umbral de la pobreza. La adopción de este concepto, tendría la consecuencia práctica de que, junto a las actuaciones contra la exclusión social, habría que plantearse o intensificar otras reformas sociales de mayor alcance.

Obviamente estos conceptos implican algo más que un puro interés de conocimiento y se trascienden en el plano de la acción, Y esta perspectiva nos conduce a un doble eje de actuaciones complementarias.

El primero, por su mayor generalidad, incluiría una lucha contra la desigualdad social, o dicho de otro modo tendría como objetivo esencial la promoción de la igualdad. Las acciones a desarrollar mejorarían tanto la situación de las personas y colectivos en exclusión social como la de los que están en desventaja social; acciones tales como una mayor equidad en la distribución de la renta y la riqueza, así como una discriminación social positiva para aquéllos que se encuentren en peores condiciones de partida o estén en una situación de mayor vulnerabilidad.

De un modo más específico caben toda una serie de actuaciones y programas concretos contra las situaciones de exclusión social (servicios sociales, rentas mínimas, programas de integración, etc.), y que ya se están aplicando en muchos lugares y entre diversos colectivos. De las experiencias presentadas en el Seminario destacan algunas características que constituirían un conjunto de elementos básicos que debería incluir cualquier programa: globalidad, acción educativa, prevención, participación, movilización, asociacionismo, etc.

Como propuesta final sería muy conveniente resaltar que en los avances que se han ido consiguiendo en la lucha contra la pobreza ha jugado un papel decisivo la política social desarrollada, que si bien ha sido de «baja intensidad», dadas las circunstancias económicas de nuestro país y los otros sectores que también ha habido que atender, cuanto menos ha conseguido una extensión prácticamente universal en cuestiones claves en un Estado de Bienestar, como son la educación, la sanidad y la protección social. Por ello, cuando uno de los elementos tradicionales del Estado del Bienestar, como lo es el empleo, ha experimentado una regresión importante y en la que las mejoras posibles van a ser lentas y limitadas, hay que tener muy claro que, junto a todos los esfuerzos posibles por potenciar

el empleo, no se puede bajar la guardia en los actuales niveles de protección. Su eliminación es altamente improbable, pues ello cuestionaría los fundamentos mismos del sistema democrático, pero cualquier intento de introducir limitaciones muy restrictivas para su acceso, de reducir el ya bajo nivel de las prestaciones, o de privatizar ciertas áreas (educación, salud, pensiones...) provocaría con toda certeza un aumento de la desigualdad y un recrudecimiento de la exclusión y la desventaja social.

No quiero concluir esta presentación sin expresar el reconocimiento de todos los ponentes y participantes en el Seminario, y el mío propio, a la Fundación Argentaria, que nos ha brindado una excelente plataforma de encuentro y de diálogo. Y muy especialmente a Luis Gutiérrez, coordinador del Programa Igualdad, y a las personas del equipo técnico de la Fundación, sin cuyo eficiente trabajo todo esto no hubiera sido posible.

JOSE NAVARRO
Director del Seminario

La pobreza en España: ¿Qué nos muestran las encuestas de presupuestos familiares?

Jesús Ruiz-Huerta
Rosa Martínez
Instituto de Estudios Fiscales

INTRODUCCION

Este trabajo versa sobre la pobreza en España, analizada a partir de la información que nos suministran las Encuestas de Presupuestos Familiares. Tales encuestas constituyen una fuente privilegiada para el estudio empírico de la distribución de la renta, aunque no están, como es sabido, exentas de limitaciones.

Uno de estos problemas es la escasa periodicidad con que se efectúan, que reduce considerablemente las posibilidades de seguimiento temporal de la pobreza en nuestro país. En el presente documento nos hemos basado, para el trabajo empírico, en las dos últimas disponibles, realizadas entre principios de abril y finales de marzo de los años 1980-81 y 1990-91. Diez años separan ambas observaciones, durante los cuales han ocurrido transformaciones económicas y sociales relevantes, entre las que cabe destacar el cambio de fase en el ciclo económico a mediados de la década. No contamos, sin embargo, con información que nos permita detectar una posible variación de las tendencias de la desigualdad y la pobreza durante los años intermedios, debiendo conformarnos con examinar el balance global de la década.

Tampoco disponemos, por otra parte, de datos que nos permitan valorar cuál ha sido la evolución de los índices de pobreza en los últimos cuatro años, en los que se inicia una nueva etapa de recesión, caracterizada por una clara inflexión en la tendencia al descenso de las tasas de desempleo que se dio durante los últimos años 80. Nuestra segunda observación corresponde, por tanto, al final de unos años de

fuerte expansión económica, y por ello los resultados obtenidos para esa fecha pueden no reflejar la situación actual, menos favorable.

El trabajo está organizado de la siguiente forma. En el primer epígrafe se ofrece una reflexión en torno al significado del concepto de pobreza en los países desarrollados que constituyen nuestro entorno económico y cultural, así como un repaso de las fuentes y definiciones operativas empleadas en algunos de estos países para el estudio de la pobreza. El segundo epígrafe se dedica al estudio de la pobreza en España, y contiene una valoración de las ventajas e inconvenientes de la Encuesta de Presupuestos Familiares como fuente para el conocimiento de la pobreza, así como una síntesis de las conclusiones básicas a las que han llegado otros estudios anteriores que se apoyan en dicha fuente.

El tercero ofrece los resultados principales del presente estudio, y en él se analizan, previa descripción de nuestra metodología, las variaciones en los índices de pobreza entre las dos fechas consideradas, así como los grupos y territorios más vulnerables a principios de los 80 y de los 90. En el cuarto epígrafe se incluye una aproximación a formas más amplias de conceptualizar la pobreza, no basadas exclusivamente en definiciones de tipo monetario y relativo. Junto a una reflexión en torno a las insuficiencias del concepto dominante, ofrecemos un acercamiento exploratorio a informaciones de tipo cualitativo que ofrece la EPF y que pueden constituir indicadores directos del nivel de vida. Limitamos nuestro estudio al análisis de la asociación entre las ordenaciones generadas por las variables monetarias (renta y gasto) y este tipo de indicadores, que incluyen aspectos como la cobertura sanitaria, la forma de tenencia y características de la vivienda o el equipamiento del hogar. En otra fase de este proyecto de investigación trataremos de definir algún tipo de índice de privación que permita lograr una cuantificación de la pobreza complementaria a la derivada de un estándar relativo. Por último, incluimos en el último epígrafe las principales conclusiones que se desprenden de este trabajo.

I. LA POBREZA EN LOS PAISES DESARROLLADOS

El problema de la pobreza ha recobrado una inesperada actualidad en muchos países ricos durante los últimos veinte años. Si el cre-

cimiento acelerado de la posguerra y la expansión del Estado del Bienestar habían sustentado la idea de que la pobreza comenzaba a constituir un problema marginal en las sociedades occidentales, la combinación en la etapa reciente de menor crecimiento, altas tasas de desempleo y puesta en cuestión del modelo de bienestar social vigente facilitó un cierto redescubrimiento de la pobreza durante la década de los 70, interpretado a veces como el descubrimiento de «nuevas» formas de exclusión que coexisten con la opulencia en nuestras modernas sociedades de consumo. Las dificultades que experimentan en la actualidad la mayoría de los países industrializados para recuperar un ritmo de crecimiento sostenido y generador de empleo han hecho que el problema de la pobreza no desaparezca de la agenda de preocupaciones políticas y sociales.

Ante esta renovada actualidad del tema, hemos de plantearnos una serie de cuestiones fundamentales: ¿Qué ha de entenderse por pobreza en los países ricos? ¿De acuerdo a qué criterios se caracteriza a unas determinadas personas como pobres? ¿Ser pobre implica estar por debajo del nivel de subsistencia, definido en función de unos estándares de alimentación, vestido y alojamiento, o debe interpretarse más bien como un nivel de vida inferior a lo que resulta socialmente aceptable en un país y momento histórico concreto?

Si el problema de la pobreza es persistente a lo largo del tiempo, no cabe duda de que la definición del fenómeno es cambiante, y de que evoluciona con la propia sociedad. Se trata, además, de un concepto que, como los de «desigualdad» o «equidad», es de naturaleza polémica y se halla difícilmente exento de juicios de valor. A la pregunta de cuál es la definición predominante en la actualidad hemos de contestar que, ciertamente, no existe unanimidad, ni siquiera dentro del ámbito de los llamados países ricos. Hay diferentes tradiciones en el estudio de la pobreza, que llevan a estándares alternativos en los diversos países. Ello no implica, sin embargo, la ausencia total de acuerdos o reflexiones generales.

Y así, puede apreciarse una evolución temporal en la idea de pobreza. De los primeros conceptos, de tipo absolutista y basados en las necesidades biológicas y nutricionales (ahí están los estudios pioneros de BOOTH o ROWNTREE en la sociedad británica de principios de siglo) se ha ido pasando a ideas de tipo relativo (pobreza medida en

lación al nivel de vida medio de una sociedad) o a conceptos más amplios, que tienen en cuenta necesidades no sólo materiales sino también de tipo social o incluso psicológico. Existe, en cualquier caso, un amplio consenso en la idea de que pobreza no debe equipararse con dificultad de supervivencia, sino que ha de recoger situaciones de «desventaja» económica y social definidas en el marco de cada sociedad concreta. Pero éste es todavía un concepto muy amplio, que puede traducirse en muy diversas definiciones operativas y formas de medir la pobreza.

Destacan en este sentido, las diferencias ligadas a las diversas tradiciones nacionales en el estudio de la pobreza. Así, en Norteamérica tienen amplia aceptación las definiciones absolutas, frente al predominio de un estándar relativo en la Europa continental, o a la frecuente utilización de definiciones basadas en la asistencia social en países como Reino Unido.

En EE.UU. y Canadá es a lo largo de la década expansiva de los 60 cuando los poderes públicos hacen suyo el objetivo de erradicar la pobreza, creando comisiones para la determinación del nivel de vida mínimo que permite identificar a las personas o familias pobres. En ambos países existen en la actualidad «líneas oficiales de pobreza» que datan de esos años, y que gobierno e investigadores utilizan como punto de referencia fundamental para elaborar estimaciones de pobreza. Desde un punto de vista europeo, resulta notable la amplia aceptación política y académica de que goza este tipo de definición.

¿Cómo se obtienen estos umbrales oficiales de pobreza? En EE.UU., las estimaciones de pobreza publicadas por la Oficina del Censo se construyen a partir de la línea oficial elaborada en 1964 a partir de los trabajos de Mollie Orshansky. Esta línea representa una valoración de las necesidades mínimas que toma como punto de partida el presupuesto básico en alimentación y otros bienes de primera necesidad para los diferentes tipos de hogar, según el número de miembros y la edad de los mismos. Los umbrales canadienses, denominados *Low-Income Cutoffs* (LICOs), responden a una concepción similar, si bien varían también según el tamaño del municipio donde la familia habita, de tal modo que las zonas rurales tienen las líneas de pobreza más bajas (con ello se trata de recoger el hecho de que el coste de la vida tiende a aumentar con el tamaño de los núcleos de población). La

principal diferencia entre las líneas de pobreza en EE.UU. y Canadá está en la forma de actualización: mientras que el umbral estadounidense es absoluto en sentido estricto, y se actualiza únicamente en función de la inflación acumulada, los LICOs canadienses son además revisados periódicamente al alza, por la vía de rebajar el porcentaje mínimo de renta absorbida por el presupuesto básico (alimentación, vestido y alojamiento). El 70 por ciento inicial, establecido en 1961, se rebajó al 62 por ciento en 1973, y es del 58,5 por ciento en la actualidad. Con ello se intenta introducir un matiz relativo en la línea original, aumentando el porcentaje de renta de uso discrecional que pueden tener los hogares considerados como pobres, dado que la renta media (y el porcentaje de renta para satisfacer necesidades no básicas) también ha aumentado en el conjunto de la sociedad (1).

El procedimiento concreto de actualización del umbral constituye un importante rasgo diferenciador entre las definiciones absolutas (o cuasiabsolutas) y relativas de pobreza, y tiene un claro impacto en las tendencias de la misma, provocando divergencias que resultan especialmente marcadas en períodos de fuerte crecimiento, que suelen estar acompañados de notables descensos de los índices de pobreza absoluta. Ello queda reflejado en la última columna del cuadro I.1., que resume algunos aspectos básicos del proceso de medición de la pobreza en tres países que cuentan con algún tipo de estadística regular de la misma (EE.UU., Canadá y Reino Unido). Así por ejemplo, en EE.UU. la tasa oficial de pobreza pasó del 22 por ciento en 1961 al 12 por ciento en 1969, alcanzando en 1973 su mínimo histórico (un 11,1 por ciento). Desde entonces, con el inicio de la etapa recesiva, el índice de pobreza tiende a aumentar, especialmente entre 1979 y 1983 (de 11,7 por ciento a 15,2 por ciento), para disminuir nuevamente, aunque a ritmo lento, después de esta fecha.

Estos vaivenes de la pobreza absoluta están muy influenciados por los de la propia tasa de crecimiento, con los cambios de la desigualdad ejerciendo un papel reforzador o compensador. La línea ofi-

(1) Además de los LICOs, existe la línea de pobreza estrictamente relativa del Canadian Council on Social Development, que se define para una familia de cuatro miembros como el 50 por ciento de la renta nacional media de los hogares canadienses, ajustándose a otros tamaños y composiciones del hogar con las mismas escalas que se aplican para la obtención de los LICOs. Dicha línea resulta superior y ha aumentado más deprisa en los últimos años que los LICOs.

cial de pobreza representa una proporción decreciente de la media cuando ésta aumenta, y así ha ocurrido en las fases más importantes de reducción de la pobreza en EE.UU.: el umbral para una familia de cuatro miembros era aproximadamente un 50 por ciento de la renta familiar media en 1959, pero sólo un 33 por ciento en 1973. En cambio, la evolución de la pobreza relativa, al recoger tan sólo las ganancias en equidad, resulta menos afectada que la pobreza absoluta por las fases de bonanza económica. Si esta última tenía en 1984 aproximadamente el mismo valor que en 1967, la pobreza relativa resultaba superior en la segunda fecha. Una pauta similar se registra en Canadá.

Este tipo de líneas de carácter absoluto, derivadas de las decisiones de un grupo de expertos, no resultan habituales, por el contrario, en Europa, donde el renacer del interés por el problema de la pobreza es más tardío y se produce principalmente desde el ámbito académico, lo que genera una mayor diversidad de conceptos y métodos de medición, con un claro predominio de la visión relativa (2).

Estos conceptos relativos que resultan familiares en Europa tienden a sugerir, a diferencia de las líneas absolutas, una mayor estabilidad o inflexibilidad a la baja de las tasas de pobreza, dado que el estándar se eleva conforme lo hace la renta media de la sociedad. La definición adoptada por la CE en los sucesivos planes de lucha contra la pobreza subraya claramente tal carácter relativo de la pobreza, pues pobres son «aquellas personas, familias o grupos cuyos recursos (materiales, culturales y sociales) son tan limitados que les hacen quedar excluidos del modo de vida mínimo aceptable en el estado miembro en que habitan», según la definición adoptada en la Decisión del Consejo de 19 de diciembre de 1984 (3).

La traducción operativa de este criterio ha sido la aplicación de umbrales específicos para cada país, definidos como un determinado porcentaje de la renta nacional media. Los estudios de la CE han tendido a basarse, por tanto, en estándares relativos dentro de cada país, que representan niveles de vida no estrictamente comparables de un

(2) Ello no implica la ausencia total de definiciones absolutas, como nos recuerda ROOM (1990) en su excelente repaso de las líneas europeas de investigación de la pobreza.

(3) Ver EUROSTAT (1990).

CUADRO I.1

EL ANALISIS DE LA POBREZA EN EE.UU., CANADA Y REINO UNIDO

País	Fuentes para el estudio de la pobreza	Líneas de pobreza	Valor umbral (absoluto/asistencial)	Evolución reciente de la pobreza (1)
EE.UU.	Básica: <i>Current Population Survey (CPS)</i> Otras: <i>Survey of Income and Programm Participation (SIPP)</i> <i>Consumer Expenditure Survey (CES)</i> Registros fiscales	Línea de pobreza oficial: Basada en un presupuesto mínimo Varía con composición del hogar Actualización: IPC	Línea oficial de pobreza, en \$ USA, valores para 1986: 1 persona < 65: 5.701 \$ 1 persona > 65: 5.255 \$ 2 personas < 65: 7.372 \$ 2 personas > 65: 8.737 \$ 3 personas: 8.737 \$ 4 personas: 11.203 \$	Pobreza según línea oficial: Rápido descenso en los 60 (de 22% en 1961 a 12% en 1969 y 11,1% en 1973) Fuerte aumento en 1979-83 (de 11,7% a 15,2%) Lento descenso luego (12,8% en 1989) Pobreza relativa: En 1984, superior a 1967 LIS: de 18,8% en 1979 a 20,2% en 1986.
Canadá	Básica: <i>Survey of Consumer Finances (SCF)</i> Otras: Registros administrativos fiscales (<i>Longitudinal Administrative Database</i>)	<i>Low-Income Cutoffs (LICO)</i> Basados en un presupuesto mínimo Varían con composición del hogar y tipo de hábitat Actualización: IPC y revisión periódica Línea del <i>Canadian Council of Social Development</i> Línea relativa (50% renta media)	LICO, en USA, valores para 1986 (media ponderada de los distintos valores según tamaño del municipio de residencia) 1 persona: 5.969 \$ 2 personas: 8.656 \$ 3 personas: 11.045 \$ 4 personas: 13.133 \$	Pobreza según LICO: Fuerte descenso en los 70 (de 17,7% en 1969 a 9,8% en 1979) Ligero aumento en los primeros años 80 Nuevo descenso desde 1984 Pobreza relativa: Ligero descenso en los 70, estabilidad en los años 80 LIS: de 14,9% en 1981 a 14,5% en 1987
Reino Unido	Básica: <i>Family Expenditure Survey (FES)</i> <i>Estadísticas anuales de perceptores de la asistencia social (SB/IS)</i> Otras: <i>Inland Revenues' Survey of Personal Income (SPI)</i> , de origen fiscal	Línea SB/IS Derivadas de la asistencia social Usada para elaborar serie LIF (<i>Low Income Families</i>), hasta 1988 Actualización: criterios políticos Línea relativa (varios % renta media) Usada para elaborar serie HBAI, (<i>Households Below Average Income</i>), desde 1989	Línea SB/IS, en £ esterlinas, valores para 1989 Pensionista solo: 2.268 £ Pareja pensionistas: 3.538 £ Pareja con niños: 4.255 £ Adulto con niños: 3.319 £ Pareja sin niños: 2.857 £ Adulto solo: 1.542 £	Pobreza según SB/IS: Fuerte aumento en 1979-83 (de 13,7% a 20,2 %) Estancamiento y descenso luego (20,9% en 1987, 19,8% en 1989) Pobreza relativa: Fuerte aumento a lo largo de los 80 (de 7,8% en 1979 a 18,2% en 1989) LIS: de 10,2 % en 1979 a 13,2% en 1986

(1) En la última línea para cada país ofrecemos los resultados de las estimaciones obtenidas en AYALA, MARTINEZ y RUIZ-HUERTA (1993), basadas en una metodología comparable y procedentes de microdatos del *Luxembourg Income Study Database* (LIS).

Estado a otro, complementados a veces por estimaciones de la pobreza según el mismo umbral para todos los países (por ejemplo, uno en función de la media comunitaria).

Una definición distinta de pobreza es la que se basa en algún umbral de tipo «político», como los niveles de la asistencia social, para definir y cuantificar la pobreza. El ejemplo paradigmático lo constituye el Reino Unido, donde se utiliza, desde hace muchos años, la escala de ingresos para poder percibir la asistencia social (*Supplementary Benefits Level*) como criterio delimitador de la población pobre. Como señala ROOM (4), la circunstancia de que las prestaciones de la Seguridad Social se fijaran a un nivel relativamente bajo después de la II Guerra Mundial explica el importante papel jugado por las prestaciones complementarias de tipo asistencial, así como el hecho de que la pobreza no haya dejado de ser en ningún momento una preocupación política.

Las estadísticas de perceptores del SB constituyen en este país, por tanto, una fuente primordial para el estudio de la pobreza. A los datos sobre beneficiarios del SB se añaden aquellas personas con recursos por debajo de ese nivel (5). La pobreza se entiende aquí, por tanto, como dependencia de la asistencia social o recursos inferiores al nivel de la misma. Las estadísticas elaboradas a partir de este concepto gozan de una larga tradición y, al igual que en EE.UU. y Canadá, son frecuentemente esgrimidas en el debate político para valorar las consecuencias distributivas de los programas.

Semejante concepto de pobreza no está, sin embargo, exento de críticas y contradicciones. Comenzando por la propia cuestión de si puede la pobreza definirse de este modo (pues el SB constituye, precisamente, un dispositivo que pretende liberar de la pobreza a los grupos más desfavorecidos), conviene hacer notar que las estadísticas británicas se denominan, en realidad, estadísticas sobre «familias con rentas bajas» (*Low Income Families*, LIF), y que el ministerio encargado de su elaboración ha evitado siempre cuidadosamente la palabra «pobreza».

(4) ROOM (1990).

(5) Recordemos que el SB no es una renta mínima garantizada, sino que existen situaciones que eliminan el derecho a esta prestación, como el trabajo a tiempo parcial del sustentador principal o la posesión de un capital superior a determinado nivel, a lo que se une un cierto número de familias que, aun teniendo derecho a la ayuda, no la solicitan.

Sin embargo, como estadísticas de pobreza se han venido utilizando tradicionalmente, al menos hasta que, en 1988, la serie fue sustituida por otra denominada «Hogares por debajo de la renta media» (*Households Below Average Income*, HBAI), que responde a una revisión radical del tipo de información que deben ofrecer tales estadísticas y supone, en la práctica, el paso a una definición relativa de la pobreza. Entre los motivos alegados para la sustitución de la serie LIF por la HBAI se mencionaba el hecho de que la vieja definición suscitaba la creencia de que existía una única forma, oficialmente aceptada, de definir la pobreza, pese a no constituir el SB (transformado en IS, *Income Support*, desde 1988) un umbral oficial de pobreza al estilo de los vigentes en Canadá o EE.UU. Frente a la clara línea divisoria ofrecida por los niveles de la asistencia social, las nuevas series plantean una variedad de umbrales de tipo relativo, definidos como diferentes proporciones de la renta media, con diversas escalas de equivalencia explícitas, etc. Con objeto de facilitar el estudio de las tendencias temporales, en 1992 se publicaron resultados retrospectivos aplicando el nuevo criterio.

La comparación de la evolución de la pobreza en Reino Unido durante los años 80 según ambos criterios (6) (umbral SB/IS o de tipo relativo) resulta ilustrativa de las diferencias a que puede dar lugar la definición concreta de pobreza que se adopte, así como del segundo aspecto problemático de la utilización de un umbral basado, como el SB, en los niveles de la asistencia social, a saber, el criterio de actualización del mismo y el efecto paradójico que sobre los niveles de pobreza tiene un aumento de la protección social.

Frente a la constancia en términos reales de un umbral absoluto como el de EE.UU. o a la dependencia de la media de un umbral relativo como el utilizado en los estudios de la CE, las líneas basadas en los mínimos de la asistencia social pueden ganar o perder poder adquisitivo en función de las decisiones políticas de Gobierno y Parlamento. Y el hecho de que una elevación de las prestaciones asistenciales genere un casi automático aumento de las personas dependientes de las mismas y consideradas, por tanto, como pobres, puede generar

(6) El Instituto de Estudios Fiscales británico ha seguido, por su parte, elaborando estadísticas ajustadas a la definición empleada en la LIF, por considerar valiosa la información que esta serie contenía y que en la nueva se pierde.

ciertos problemas de interpretación de las tendencias que reflejan las estadísticas.

Los conceptos absolutos vigentes en Norteamérica o las visiones relativas europeas no están tampoco, desde luego, libres de problemas e insuficiencias. Si al umbral estadounidense se le ha achacado una excesiva rigidez y cierta estrechez en cuanto al tipo de necesidades tenidas en cuenta para la definición de pobreza, los conceptos relativos habituales en Europa, de tipo unidimensional y basados en los recursos monetarios, tampoco resultan enteramente satisfactorios.

Cabe señalar, por un lado, el problema de la arbitrariedad en la fijación de un determinado nivel (por ejemplo, el 50 por ciento de la media) para el umbral de pobreza. Ello conduce, por lo general, a que los estudios empíricos adopten una variedad de niveles, lo que transforma en cierta medida el estudio de la pobreza en un estudio del perfil de la parte inferior de la distribución. Por otro lado, se pierden de vista algunos elementos absolutos esenciales, lo que puede reducir la comparabilidad de las estimaciones cuando se dan diferencias significativas (temporales o espaciales) en los niveles de renta que se utilizan como base para determinar el umbral. Otro problema importante viene dado por la insuficiencia de los indicadores clásicos, como la renta o el gasto, que miden una pobreza monetaria o financiera que no siempre se corresponde a pobreza real (en términos de nivel de vida).

Es preciso, en fin, reconocer que cada uno de los conceptos posibles ilumina unos aspectos del fenómeno y oculta otros, y que no existe una definición de la pobreza que resulte totalmente satisfactoria. Interesa, por tanto, reivindicar la conveniencia de acumular una información que nos permita estudiar diversos tipos de pobreza, tomando como base indicadores del nivel de vida que atiendan a una diversidad de dimensiones del bienestar, incluida la visión subjetiva de los propios individuos (que puede ayudar a limitar los juicios de valor del investigador).

En esta línea iban, de hecho, las recomendaciones contenidas en los diversos documentos comunitarios sobre la pobreza, que destacaban la necesidad de llegar a definir un «nivel de vida europeo básico» apoyado en una batería de indicadores, a partir del cual fuese posible analizar un concepto homogéneo de pobreza en el ámbito europeo. Existen, sin duda, innumerables problemas prácticos para avanzar en

esta dirección, metodológicamente más compleja. Una de las mayores dificultades la constituye, sin duda, la ausencia de fuentes de información adecuadas y comparables.

Los problemas ligados a las fuentes resultan, en general, de especial relevancia en el estudio de la pobreza, sea cual sea el concepto que se utilice, puesto que la existencia de información rica y fiable constituye un prerequisite inexcusable para el estudio empírico riguroso del fenómeno. Por otra parte, el tipo de datos necesarios para el análisis de los aspectos distributivos resulta especialmente complejo (grandes encuestas de microdatos de renta, consumo y/o indicadores sociales a nivel familiar), lo que hace probable que su calidad resulte inferior en los países cuya estadística esté menos avanzada.

Ni siquiera en aquellos otros países que cuentan con mayor tradición en el estudio de la pobreza el problema de las fuentes ha encontrado una solución definitiva. Como puede apreciarse en el cuadro I.1, no suele emplearse un único tipo de datos para la elaboración de las estimaciones de pobreza.

En EE.UU. y Canadá las fuentes básicas son dos grandes encuestas anuales que recogen información sobre la renta y otras características del hogar, la Encuesta Continua de Población (suplemento de marzo) y la Encuesta de las Finanzas del Consumidor. En los datos proporcionados por ambas se basan las estimaciones «oficiales» de pobreza elaboradas por los organismos gubernamentales competentes. Las dos encuestas presentan, sin embargo, ciertas deficiencias en cuanto a la fiabilidad con que se recogen los diversos tipos de renta, siendo en general la subestimación mayor en partidas como transferencias públicas, rentas del capital e ingresos laborales de trabajadores autónomos. Por ello, tiende a recurrirse de manera complementaria a otras fuentes, y así por ejemplo, las últimas estimaciones de pobreza en EE.UU. han utilizado datos procedentes de la SIPP (una encuesta puesta en marcha en 1983 con el objetivo de eliminar en parte el problema de la subestimación), junto con registros fiscales (7). En el país vecino, el *Economic Council of Canada* ha venido desarrollando durante los últimos años, en colaboración con *Statistics Canada*, una nueva fuente de tipo panel, que combina información procedente de

(7) WEINBERG (1993).

registros fiscales con datos administrativos de los programas provinciales de asistencia social, y que contiene datos desde 1982 (8).

Por lo que respecta al Reino Unido, la fuente individual de microdatos más utilizada para el estudio de la pobreza es, sin duda, la *Family Expenditure Survey* (FES), cuya estructura y objetivos son similares a los de nuestras encuestas de presupuestos familiares. La estadísticas oficiales sobre «rentas bajas» se construyen a partir de las Estadísticas Anuales de Perceptores del SB y la FES, obteniéndose de esta última la información relativa a aquellos hogares de bajos ingresos que no perciben el SB. Por lo que respecta a la nueva serie HBAI, la fuente principal es la FES, aunque se recaba información complementaria de los datos de origen fiscal contenidos en la *Inland Revenue's Survey of Personal Income* (SPI), especialmente útiles para corregir la conocida infraestimación de las rentas altas en la Encuesta de Presupuestos Familiares (9).

El tipo de fuente que se precisa está ligado, en cualquier caso, al tipo de pobreza que se quiere medir, y un proyecto como el de llegar a una definición multidimensional y armonizada de la misma en el ámbito europeo, como el que antes comentábamos, requiere, sin duda, una importante y difícil tarea de recogida de información en los países miembros, que se presenta especialmente ardua debido al diferente grado de desarrollo de los sistemas estadísticos nacionales.

(8) El *Economic Council* ha publicado recientemente un amplio estudio sobre pobreza en Canadá que ilustra algunas de las posibilidades que ofrece esta nueva fuente de información en el estudio de aspectos distributivos tradicionalmente olvidados, como la movilidad en la escala de renta o la duración de las situaciones de necesidad. Ver *Economic Council of Canada* (1992).

(9) La utilización de registros fiscales «ampliados» para el estudio de la distribución de la renta y la pobreza es relativamente frecuente en los países de nuestro entorno. Un ejemplo importante viene dado por Francia, donde la Encuesta Fiscal, existente desde 1958, constituye una fuente tanto o más utilizada que la Encuesta de Presupuestos Familiares en los estudios de pobreza y desigualdad. Para la elaboración de la EF, los datos suministrados por el Ministerio de Hacienda se completan con las partidas correspondientes a las rentas exentas (ayudas familiares, subsidios de vejez, etc.), que se imputan a aquellos hogares a los que corresponde recibirlas, con objeto de llegar a un concepto de renta disponible. En el caso de la SPI británica, los datos extraídos de las declaraciones se complementan mediante la imputación de ciertos renglones exentos (como la renta mínima garantizada —SB— y ciertas transferencias de la Seguridad Social, etc.) y la inclusión de las rentas por debajo del mínimo exento (para ello se recurre tanto a registros administrativos como a la información contenida en la FES).

Digamos para terminar que en España, al igual que en otros países del sur de Europa, el estudio de la pobreza se halla aún en estado embrionario. A la falta de tradición investigadora se une la relativa penuria de fuentes adecuadas para el análisis de la distribución de la renta. En claro contraste con el copioso caudal de investigaciones publicadas anualmente en otros países, son muy pocos aún, como veremos, los trabajos que se han ocupado de investigar los niveles, evolución y características de la pobreza en nuestro país (10). Este documento, que forma parte de un proyecto de investigación más amplio, quiere contribuir a eliminar poco a poco este vacío. La fuente utilizada es la Encuesta de Presupuestos Familiares, que, pese a sus problemas y limitaciones, tiene la ventaja de ofrecer una rica información sobre aspectos adicionales a los recursos monetarios de las familias, que puede posibilitar, en el futuro, la exploración de conceptos de pobreza complementarios al aquí utilizado.

II. EL ESTUDIO DE LA POBREZA EN ESPAÑA

Antes de iniciar el análisis de la información contenida en la EPF de 1990/91, trataremos en este epígrafe de sintetizar las principales conclusiones que se derivan de los estudios anteriores basados en la misma fuente. Previamente, en el primer apartado, consideramos de modo breve las ventajas y desventajas de la EPF como instrumento para el análisis de la pobreza.

II.1. La EPF como fuente para el estudio de la pobreza

La EPF constituye una fuente de indudable utilidad para el estudio de la pobreza en España, pese a no estar exenta de problemas. Algunos constituyen limitaciones intrínsecas ligadas al propio diseño y funciones de la encuesta (recordemos que su principal objetivo es derivar las ponderaciones de los distintos bienes de consumo en el cálculo

(10) Dentro del Estado español, la aparente paradoja de una relación inversa entre nivel de pobreza e interés por el problema y sus soluciones se repite a nivel regional: son el País Vasco y Cataluña, que se encuentran entre las regiones más ricas, las que antes han puesto en marcha mecanismos de garantía de ingresos mínimos.

del IPC), mientras que otros están relacionados con la falta de respuesta o a la escasa fiabilidad de algunos de los datos que se declaran.

La principal ventaja de la EPF es que se trata de la única fuente que ofrece microdatos de renta y consumo a nivel familiar, a la vez que una rica información sobre características geográficas, demográficas y socioeconómicas de los hogares entrevistados, junto con otras informaciones igualmente valiosas en torno al endeudamiento, las características de la vivienda y el equipamiento del hogar o el consumo no monetario. Además, la última edición incluye por primera vez un «módulo subjetivo» que investiga la percepción que los entrevistados tienen de su propia situación económica y social.

Los problemas más significativos, de cara a la medición y caracterización de la pobreza, pueden resumirse en dos: por una parte, la subestimación de los ingresos declarados en esta encuesta y, por otra, la no inclusión dentro del universo muestral de los segmentos más marginados de la población (11).

La subestimación de los ingresos, a nivel agregado, se traduce en que el gasto monetario medio resulta casi un 20 por ciento superior a la renta media declarada en las EPFs, esta diferencia nos da una idea aproximada de la magnitud del sesgo. Resulta evidente, por tanto, que el umbral de pobreza «real» (definido como la mitad de la renta media de la población) ha de ser sensiblemente superior al que se desprende de la EPF.

Las consecuencias de este hecho para la medición de la pobreza dependen crucialmente, sin embargo, del modo en que se distribuya esta subestimación por niveles de renta y grupos poblacionales. Por lo que a las tasas globales se refiere, si la subestimación tiende a aumentar con el nivel de ingresos, que es la hipótesis más probable, estaremos infraestimando la incidencia de la pobreza, mientras que lo contrario ocurriría si la subestimación fuese mayor en el extremo inferior de la distribución. Otro tipo de sesgo será el que afecta a la identificación de los grupos más vulnerables, puesto que tenderemos a sobrea-

(11) Para una discusión más amplia de las características y limitaciones de la EPF puede verse SANZ (1993). Una reflexión acerca de los problemas específicos de esta encuesta como fuente para los estudios de pobreza se halla en TEIJEIRO (1989). No hay que olvidar, por otra parte, los problemas relacionados con la falta de respuestas que, en las encuestas de presupuestos pueden alcanzar porcentajes significativos.

lorar la pobreza de aquéllos que declaren peor sus rentas y viceversa, lo que puede producir una imagen distorsionada de la realidad. Problemas similares se plantean cuando se realizan análisis diferenciando los distintos tipos de renta según su origen (ingresos del trabajo, rentas del capital, transferencias públicas, etc.).

Aunque el problema de la subestimación afecta fundamentalmente a la renta, hemos de señalar que los datos de gasto presentan, también, ciertos problemas de fiabilidad, derivados en especial de la necesidad de utilizar distintos períodos de referencia para la elevación al año de los gastos contabilizados en la encuesta, la mayoría de los cuales son anotados durante el lapso de tiempo de la semana muestral. La conversión de estas anotaciones en gasto anual puede, obviamente, provocar sesgos a la baja o al alza que, aunque a nivel agregado se compensen, suponen errores de estimación en los microdatos a nivel familiar.

La segunda limitación relevante a la que hacíamos referencia viene dada por la exclusión de una parte de la cola inferior de la distribución. Por su propio diseño, la EPF es una encuesta que se dirige a hogares que habitan una vivienda familiar, quedando automáticamente fuera de la muestra aquellas personas que carezcan de la misma (los «sin casa») o residan habitualmente en viviendas colectivas (instituciones de acogida, asilos, cárceles, refugios, etc.).

Ambas limitaciones han favorecido el hecho de que a partir de la EPF se haya investigado, en general, una pobreza de tipo relativo y basada en las pautas de gasto de los hogares. Ciertamente, el diseño de la encuesta imposibilita la cuantificación de la pobreza de carácter absoluto y extremo sin recurrir a fuentes complementarias, y obliga a tratar con cautela las estimaciones derivadas de los datos de ingresos. Nos gustaría resaltar aquí, sin embargo, que la rica información contenida en la EPF abarca una serie de aspectos habitualmente no tenidos en cuenta en los estudios de pobreza, pero cuya utilidad a la hora de analizar este fenómeno nos parece indudable. Nos referimos principalmente a la información relativa a las características de la vivienda y el equipamiento del hogar, que puede arrojar luz sobre las condiciones de vida de la población pobre. Además, contamos en la última EPF con el módulo subjetivo antes mencionado, que posibilita la comparación entre condiciones objetivas y opinión de los propios entrevistados.

Al margen de los dos problemas fundamentales señalados (subestimación de los ingresos y truncamiento de la distribución), cabría señalar otros de menor calibre, entre los que debemos destacar la escasa periodicidad de la EPF. Frente al carácter anual que este tipo de encuesta tiene en otros países desarrollados, en España no contamos más que con aproximadamente una EPF por decenio, hecho que dificulta en gran medida el estudio de las tendencias de la pobreza y la desigualdad.

En este punto debemos mencionar la existencia, desde 1985, de una versión trimestral y reducida de la EPF, denominada Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (ECPF). Aunque los objetivos y estructura básica de la ECPF y la EPF coinciden, el pequeño tamaño muestral de la primera (unos 3.200 hogares al cabo del año, con renovación trimestral de 1/8 de la muestra, en comparación con los más de 20.000 que contestan a la EPF) hace que las estimaciones derivadas de esta fuente resulten menos fiables. La comparabilidad de los resultados derivados de ambas encuestas no debe presuponerse, por tanto, hasta que no se realice un examen exhaustivo de las discrepancias entre la EPF de 1990/91 y las encuestas continuas realizadas durante el mismo período.

II.2. Síntesis de los estudios previos

Como hacíamos notar más arriba, son aún relativamente escasas las investigaciones sobre pobreza y desigualdad a escala nacional que se han realizado en España utilizando la información contenida en nuestras Encuestas de Presupuestos Familiares. Dejando al margen de momento las explotaciones hechas de los primeros resultados de la EPF 1990-91, puestos a disposición de los investigadores a mediados de 1993, contamos con dos importantes trabajos publicados a finales de los 80, a saber, el estudio de RUIZ-CASTILLO (1987), para el año 1980-81, y el de BOSCH, ESCRIBANO y SANCHEZ (1989), para los años 1973/74 y 1980/81. Además, en ESCRIBANO (1990) se ofrece una actualización utilizando las ECPFs de 1985, 1986 y 1987, que comentaremos brevemente más adelante.

RUIZ-CASTILLO, en su estudio precursor, expone y aplica una metodología que seguirán, con pocas innovaciones, BOSCH, ESCRIBANO

y SANCHEZ (1989) y ESCRIBANO (1990). Los rasgos básicos de esta metodología son los siguientes:

a) Se utiliza como variable básica el gasto de consumo corriente, que viene dado por el gasto que da la EPF menos ciertos elementos asimilables a la inversión (compra de vehículos, gastos de reparación de vivienda, etc.). Se prefiere el gasto a los ingresos tanto por razones teóricas (mayor relación con la «renta permanente») como prácticas (escasa fiabilidad de los ingresos declarados en la EPF).

b) La distribución relevante es la que asigna a cada individuo el «gasto per cápita» del hogar en el que habita.

c) El umbral de pobreza se sitúa en el 50 por ciento de la media nacional del gasto per cápita de los hogares.

d) El análisis de la pobreza se basa en la obtención de diferentes índices agregados que permiten analizar tanto los niveles y evolución de la pobreza como la incidencia de la misma según las distintas características del sustentador principal (nivel de educación, categoría socioeconómica, etc.) o rasgos de hogar (número de miembros, región de residencia, tipo de hábitat, etc.). En ambos trabajos se concede una especial atención al estudio de la dimensión regional de la desigualdad y la pobreza.

Esta metodología es relativamente convencional y coincide en sus puntos básicos con la utilizada en el ámbito de las Comunidades Europeas, pero apenas había sido aplicada con anterioridad en nuestro país. Si bien es cierto que Cáritas definió el umbral como «la mitad de la renta media» en su famoso estudio de 1984, basado en encuestas directas a la población, no lo es menos que este trabajo dejaba aún sin resolver ciertos aspectos relevantes, como la propia representatividad a nivel nacional de las muestras consideradas.

A. NIVELES Y TENDENCIAS

¿Cuáles son las principales conclusiones sobre pobreza en España a las que se llega en los dos estudios mencionados? A continuación tratamos de resumir las más relevantes, tomando como punto de partida preferente la investigación de BOSCH, ESCRIBANO y SANCHEZ

(dado que ésta retoma los resultados de RUIZ-CASTILLO y los compara con los derivados de la EPF de 1973).

Según los cálculos realizados por RUIZ-CASTILLO, la línea de pobreza se sitúa en 110.188 ptas. anuales por persona en 1981, quedando por debajo de este umbral el 17 por ciento de la población (un 14,4 por ciento de los hogares). En términos absolutos, esta cifra significa que algo más de 6.200.000 personas vivían en hogares cuyo gasto por cápita era inferior a la mitad de la media nacional.

En el estudio de BOSCH, ESCRIBANO y SANCHEZ se ofrece, por vez primera, una evolución temporal de la pobreza, utilizando la misma metodología que RUIZ-CASTILLO (con algunas innovaciones, entre las que cabe destacar la inclusión de un análisis de sensibilidad basado en la utilización de diferentes escalas de equivalencia y la aplicación de técnicas multivariantes para la identificación de los segmentos más vulnerables).

¿Cómo han variado los niveles de pobreza durante los años de crisis que se sitúan entre 1973 y 1981? Como puede verse en el cuadro II.2.1, que muestra el porcentaje de personas por debajo de diversos niveles de gasto en ambas fechas, la conclusión principal es que la pobreza, definida como un gasto inferior al 50 por ciento de la media, ha disminuido en aproximadamente un punto durante los siete años considerados, pasando de casi un 18 a casi un 17 por ciento de la población. Esta disminución de la pobreza relativa ha corrido paralela al también ligero descenso de la desigualdad en esos años (el índice de GINI pasa de 0,320 en 1973 a 0,316 en 1981, resultando algo más marcada la mejora si se utilizan otros índices de desigualdad, como los de THEIL o ATKINSON).

Esta conclusión sobre tendencias de la pobreza se apoya en el umbral del 50 por ciento, que se situaba en 33.193 ptas. anuales en 1973. Si en lugar de la pobreza nos centramos en la «miseria», o personas cuyo gasto no supera el 25 por ciento de la media, la evolución cambia de signo, ya que se registra un pequeño aumento del porcentaje de individuos en los niveles más bajos de gasto (12).

(12) No obstante, como los propios autores señalan, la fiabilidad de las rentas declaradas en el tramo inferior de la distribución resulta algo dudosa, según se desprende del patrón caprichoso y poco consistente sugerido por los datos de evolución regional de la miseria.

CUADRO II.2.1
% PERSONAS POR DEBAJO DE DIVERSOS NIVELES
DE GASTO EN 1973 Y 1981

% U50	% Personas por debajo del umbral	
	1973	1981
25	0,17	0,25
50	2,18	2,24
75	8,52	7,69
100	17,87	16,77
125	29,39	28,14
150	40,96	39,86
175	51,90	51,07
200	61,29	60,48

FUENTE: BOSCH, ESCRIBANO y SANCHEZ (1989), pág. 50.

Paralelamente, la media de la distribución ha aumentado en términos reales, pasando de 194.977 en 1973 a 220.376 en 1981, en ptas. de 1981. Si en 1973 fijásemos una línea equivalente en términos reales a la de 1981, la pobreza ascendería al 21,7 por ciento en esta primera fecha, frente al 17 por ciento de 1981. Con un umbral constante en términos reales se habría producido, de este modo, un descenso de 4,7 puntos (un 21,5 por ciento), sensiblemente superior al descenso del índice relativo (un 5,3 por ciento).

El cuadro II.2.2, que refleja los cambios en otros índices de pobreza, permite apreciar que, a excepción del Índice de HAGENAARS, todos disminuyen en un porcentaje inferior al 6 por ciento, en lo que podría calificarse como una moderada reducción de la pobreza (13).

Los autores llegan, de este modo, a la conclusión de que «en España desde 1973 a 1981 ha ocurrido un ligero descenso de la pobreza, acompañado por un cierto enriquecimiento generalizado de la sociedad» (pág. 76). Dado que ambos efectos han trabajado en la mis-

(13) El índice H es igual al porcentaje de pobres, HI representa el producto de H por el gap relativo de pobreza, que mide la distancia media entre la renta de la población pobre y la línea de pobreza. Los índices FGT y HAG son, además, sensibles al grado de desigualdad dentro de la población pobre.

CUADRO II.2.2

INDICES DE POBREZA RELATIVA EN 1973 Y 1981

Indice	1973	1981	% Δ
H	0,1795	0,1700	-5,29
HAG	0,0063	0,0051	-19,05
HI	0,0475	0,0450	-5,26
FGT3	0,0187	0,0177	-5,35
FGT4	0,0088	0,0086	-2,27

FUENTE: BOSCH, ESCRIBANO y SANCHEZ (1989), págs. 61 y 62.

ma dirección, es posible afirmar que el bienestar de la sociedad española se ha incrementado durante el período.

Destaquemos, en cualquier caso, que todos los cambios documentados por los autores para estos años resultan de pequeña magnitud, especialmente si se tiene en cuenta que se trata de estimaciones procedentes de encuestas y afectadas por un determinado margen de error muestral. Si a ello unimos el hecho de que la tendencia a la disminución de la pobreza no se mantiene para umbrales situados por debajo del 25 por ciento de la media, resulta patente la necesidad de matizar los resultados. Una conclusión prudente podría ser, por tanto, que durante los años de crisis y recesión de mediados y finales de los 70, la distribución de la renta ha permanecido, a nivel nacional, prácticamente estancada, si bien con una ligera tendencia a la desconcentración de la renta y la disminución de las tasas de pobreza, a la vez que al aumento del nivel de vida medio real, medido en términos de gasto familiar per cápita.

El poco significativo descenso de los índices de pobreza entre 1973 y 1981 hace, por otra parte, especialmente necesario el análisis de sensibilidad ante cambios en la escala de equivalencia utilizada o en la definición de la variable relevante. El cuadro II.2.3 sintetiza los principales resultados del mismo. La primera línea recoge las estimaciones iniciales. Las restantes, las correspondientes a cada una de las tres escalas alternativas que utilizan, la segunda de las cuales es la de la OCDE. Obsérvese que, junto a la introducción de escalas de equivalencia, se modifica la definición de gasto utilizada, incluyendo los gastos asimilables a la inversión que hasta el momento se habían excluido, lo que dificulta en cierta medida la interpretación de las dife-

rencias con respecto a los valores iniciales. La conclusión básica podría ser que se confirma la tendencia a un ligero descenso de los índices, con la excepción del porcentaje de personas cuando se aplica la escala de la OCDE. Por otra parte, la utilización del gasto total, en lugar del consumo corriente, tiende a elevar las tasas de pobreza estimadas, que ahora se sitúan en torno al 20 por ciento.

CUADRO II.2.3

ESTIMACIONES DE POBREZA EN 1973 Y 1981. ANÁLISIS DE SENSIBILIDAD

Variable y escala de equivalencia	1973		1981	
	Personas	Hogares	Personas	Hogares
Consumo corriente per cápita	17,9	16,0	17,0	14,4
Gasto total, diversas escalas				
Escala 1 (1 - 0,7 - 0,7)	22,0	21,2	21,3	19,7
Escala 2 (1 - 0,7 - 0,5)	20,0	20,5	20,5	19,5
Escala 3 (1 - 0,5 - 0,5)	20,0	21,0	19,3	19,3

FUENTE: BOSCH, ESCRIBANO y SANCHEZ (1989), pág. 94.

¿Qué ha ocurrido durante las fases de recesión e inicio de la recuperación que se suceden a lo largo de la década de los 80? En ESCRIBANO (1990) se plantea esta cuestión, pero la respuesta es tan sólo parcial debido a las limitaciones de las fuentes que contienen información para estos años. Como se argumentaba en el epígrafe anterior, la utilización de las Encuestas Continuas para el análisis de la distribución de la renta resulta cuestionable, y los resultados derivados de esta fuente han de ser interpretados con cautela.

El cuadro II.2.4 muestra las estimaciones del autor para el período 1973-1987 (14). A la vista de la serie contenida en este cuadro, se concluye que la pobreza aumenta ligeramente durante la larga etapa de recesión de la primera mitad de los años 80, para descender luego,

(14) Hemos de notar que los índices para los años 1973 y 1981 (y el valor del umbral para la segunda fecha) varían ligeramente en relación a los ofrecidos en el trabajo que acabamos de comentar, sin que en el mencionado artículo se aclare el origen de tales discrepancias.

CUADRO II.2.4
INDICES DE POBREZA BASADOS
EN LAS EPFs Y ECPFs RECIENTES

Indice	1973	1981	1985	1986	1987
% Pobres	18,90	17,91	18,31	17,60	16,03
HAG	0,6460	0,5510	0,5949	0,5210	0,4655
FGT2	0,0500	0,0475	0,0480	0,0430	0,0395
FGT3	0,0200	0,0190	0,0190	0,0160	0,0149
FGT4	0,0096	0,0095	0,0091	0,0075	0,0069
Umbral	33.930	113.427	189.224	203.492	222.000

FUENTE: ESCRIBANO (1990), pág. 84.

año a año, con la recuperación económica. El análisis de sensibilidad ante la fijación de otros niveles de umbral de pobreza confirma esta idea, sugiriendo que «el crecimiento económico ha supuesto una mejora en la distribución y una reducción del tamaño y la gravedad del problema de la pobreza» (pág. 85).

Una conclusión de este tipo debe ser tratada, sin embargo, como provisional y tentativa, dada la posibilidad de que el aumento en los índices de pobreza entre 1980/81 y 1985 sea atribuible simplemente al cambio de fuente. Por muy tentador que resulte construir una serie como que aquí se comenta, ha de prestarse atención a la dudosa comparabilidad de los resultados derivados de las encuestas básicas y continuas, máxime cuando estas últimas se hallan todavía en sus primeros años de rodaje.

Además de los estudios mencionados, contamos con una investigación sobre pobreza publicada por el INE en 1993, tomando como punto de partida los primeros resultados de la nueva edición de la EPF. Este trabajo se suma a otros esfuerzos, entre los que se incluyen los nuestros propios (15), para obtener unas conclusiones preliminares del análisis de la primera oleada de datos suministrada por el INE. La mayor parte del estudio se centra en el módulo subjetivo, del que se desprenden algunas ideas interesantes que comentaremos en el último epígrafe.

(15) Plasmados en AYALA, MARTINEZ y RUIZ-HUERTA (1993).

Asimismo, se obtiene una estimación de los índices de pobreza basados en el gasto monetario, única variable contenida en las primeras versiones de la encuesta facilitadas a los investigadores. Con una línea definida como el 50 por ciento del gasto monetario equivalente, resulta ser pobre el 18,9 por ciento de la población (19,7 por ciento de los hogares). Comparando con las estimaciones ofrecidas por BOSCH, ESCRIBANO y SANCHEZ (1989) para las encuestas de 1973/74 y 1980/81, concluyen que el porcentaje de pobres ha permanecido básicamente estable, si bien advierten de la no completa comparabilidad de unos y otros cálculos, debido a la diferencia en la variable considerada (gasto total en las anteriores, frente a gasto monetario en la de 1990/91). Como veremos en el próximo epígrafe, los resultados varían, de hecho, cuando se considera la misma variable en ambas fechas.

B. EL PATRON DE POBREZA

La identificación de los grupos y regiones que sufren una incidencia relativa de la pobreza superior a la media nacional constituye una de las principales aportaciones de los trabajos de RUIZ-CASTILLO (1987) y BOSCH, ESCRIBANO y SANCHEZ (1989). En este apartado resumimos de modo telegráfico sus principales hallazgos, dentro de los cuales revisten especial interés las conclusiones en torno al mapa regional de la pobreza, que es analizado con cierto detalle en los dos trabajos.

La primera constatación relevante es la existencia de fuertes contrastes regionales tanto en gasto per cápita medio como en índices regionales de pobreza, así como la clara relación entre ambos fenómenos (lógica en tanto en cuanto se toma una línea de pobreza de ámbito nacional, y no específica para cada región). Así, en 1981 el gasto medio mínimo corresponde a 149.669 ptas. en Extremadura, frente a un máximo de 274.249 en Madrid. Por su parte, el porcentaje de personas pobres varía desde un 5 por ciento en Navarra hasta un 39,4 por ciento en Extremadura. Esta Comunidad, Castilla-La Mancha y Andalucía son las regiones con mayor incidencia de la pobreza, mientras que las menores tasas se dan en Navarra, País Vasco y Madrid. La ordenación precisa de las Comunidades varía según el índice utiliza-

do, pero los cambios no alteran la imagen global del mapa de la pobreza a nivel nacional. Si tenemos en cuenta la incidencia relativa, cabe diferenciar cuatro grupos de regiones, según los valores de este indicador:

- a) Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha (IR en torno a 2).
- b) Canarias, Asturias, Castilla y León, Murcia y Galicia (IR entre 1 y 2).
- c) Valencia, Cantabria, Baleares, Aragón (IR entre 0,5 y 1).
- d) Cataluña, Rioja, Navarra, Madrid, País Vasco (IR menor que 0,5).

Este mapa se ha mantenido, por otra parte, relativamente constante desde 1973, de acuerdo con el estudio de BOSCH, ESCRIBANO y SANCHEZ (1989), si bien las diferencias regionales se acortan ligeramente. Los autores concluyen que «en general, son las Comunidades con más pobres en 1973 las que tienden a mejorar su situación y son las Comunidades con menos pobres aquéllas cuya situación empeora» (pág. 68). Las regiones en las que más se ha agudizado el problema en relación a 1973 son Cataluña, Cantabria, Castilla-La Mancha, Madrid y Canarias.

En cuanto a los rasgos demográficos y socioeconómicos de los hogares más vulnerables, RUIZ-CASTILLO llega a la conclusión de que la pobreza se concentra en las zonas rurales y en los hogares más numerosos y con mayor tasa de dependencia (16). Además, la incidencia de la pobreza es mayor en aquellos hogares cuyo sustentador principal tiene menor nivel de educación, es inactivo o está desempleado u ocupado en el sector agrícola. El cuadro II.2.5 recoge la incidencia relativa correspondiente a algunos de los grupos más y menos favorecidos en 1981, así como los valores correspondientes para 1973, siempre que exista una información comparable (la encuesta de 1973 es menos amplia).

La comparación de los grupos vulnerables en las dos fechas no sugiere cambios significativos. BOSCH, ESCRIBANO y SANCHEZ, tras estimar modelos econométricos explicativos del gasto per cápita del

(16) Definida como (menores+ancianos)/adultos.

CUADRO II.2.5
GRUPOS Y TERRITORIOS MAS Y MENOS FAVORECIDOS EN 1980-81

Mayor incidencia de la pobreza			Menor incidencia de la pobreza		
Características	1973	1981	Características	1973	1981
Extremadura	2,44	2,41	Navarra	0,48	0,28
Castilla-La Mancha	1,85	2,06	País Vasco	0,30	0,32
Andalucía	1,79	1,73	Madrid	0,26	0,38
Canarias	1,07	1,49	Cataluña	0,29	0,47
Menos de 10.000 habitantes	1,81	1,68	Más de 500.000 habitantes	0,45(1)	0,35
Hogares 5 ó más miembros	1,77	1,58	1 ó 2 personas < 65 años	—	0,43
1 ó 2 personas > 65 años	—	1,31	Pareja con un menor	—	0,54
Analfabetos	2,59	2,57	Estudios medios y superiores ...	0,07	0,05
Sin estudios	1,64	1,75			

(1) Más de 50.000 habitantes y capitales de provincia, en la EPF de 1973.

hogar y de la probabilidad de ser pobre, llegan a la conclusión de que son el nivel educativo del cabeza de familia y el tamaño del hogar las características que con mayor consistencia permiten predecir si un hogar es pobre o no en ambas fechas, si bien la educación superior pierde algo de su capacidad «protectora» contra la pobreza, en tanto que el peso del tamaño del hogar aumenta. Hemos de resaltar que la influencia de esta última variable está mediatizada por la escala de equivalencia escogida, y que resultaría probablemente menor si se analizase la distribución del gasto equivalente, en lugar de per cápita. Otra tendencia que apuntan los autores es una ligera mejora de la situación de los hogares de pequeño tamaño, formados en general por inactivos, debido presumiblemente a la generalización y aumento de las pensiones durante estos años.

III. POBREZA RELATIVA EN LA DÉCADA DE LOS 80: PRINCIPALES RESULTADOS EMPIRICOS

Dedicamos este epígrafe a exponer las conclusiones principales que se derivan del análisis de la información contenida en la EPF 1990-91, así como acerca de los cambios experimentados a lo largo de la década de los 80. Nuestra metodología será muy similar a la empleada en los estudios previos cuyos resultados sintetizábamos en el apartado anterior, aunque no idéntica. A continuación exponemos sus rasgos fundamentales.

En primer lugar, utilizamos simultáneamente los datos de gasto y la información sobre ingresos para construir nuestras estimaciones de pobreza. Esta decisión obedece a varias razones.

En un plano teórico, existen argumentos de peso indudable a favor tanto de la renta como del gasto en cuanto que aproximaciones al nivel de vida. La renta presenta, sin embargo, ventajas indudables desde el punto de vista del conocimiento del origen del nivel de vida disfrutado por los hogares, información valiosa cuando se pretende pasar de un plano meramente descriptivo a otro explicativo de los factores que condicionan los cambios en el nivel y composición de la pobreza (por ejemplo el análisis de los efectos del aumento y generalización de las pensiones, o de la expansión de trabajos mal remunerados).

Por otro lado, la renta es la variable utilizada más ampliamente en los restantes países desarrollados para medir la pobreza, y datos de renta son los que se incluyen en la única base de microdatos armonizados hasta el momento disponible para el estudio comparativo de la pobreza, la desigualdad y los efectos de la política social (la base de datos LIS, que incluye encuestas de renta realizadas en su mayoría a lo largo de los años 80 para una serie de aproximadamente 20 países occidentales).

Desde un punto de vista práctico, el problema no consiste tanto en los méritos relativos de los conceptos de renta o gasto en tanto que variable relevante para medir la pobreza como en la elección entre estimaciones de gastos y de ingresos procedentes de una determinada fuente. Y en este sentido, la balanza parece inclinarse a favor del gasto, que presenta un grado de fiabilidad mayor que los ingresos declarados en esta encuesta. Pero en un trabajo que versa sobre «pobreza según nuestras EPFs» creemos interesante no limitarse a una única variable, sino tratar de explorar las diversas posibilidades y alternativas que ofrece la fuente. El estudio de las diferencias en los resultados derivados de ambos criterios contribuirá, por ende, a llamar la atención sobre aquellos grupos en los que las discrepancias resulten más significativas.

La variable de renta utilizada es la renta monetaria disponible, definida como la suma de todos los ingresos ordinarios del hogar, sea cual sea su procedencia (rentas del trabajo, del capital, transferencias públicas, etc.), menos el impuesto sobre la renta y las cotizaciones sociales obligatorias satisfechas por el hogar. Este concepto no incluye las estimaciones de los elementos no monetarios realizadas por el INE (rentas imputadas por la posesión de la propia vivienda, autoconsumo, salario en especie, etc.), aunque consideraremos brevemente en este trabajo los efectos de tener en cuenta este tipo de rentas, cuyo impacto sobre el nivel de vida no se recoge en las variables monetarias. También hemos descontado los ingresos extraordinarios (premios de lotería o quinielas, herencias monetarias y otros ingresos no regulares de carácter excepcional).

Paralelamente, empleamos el gasto monetario, que se obtiene descontando del total las mismas partidas no monetarias presentes en las cifras de ingresos (este tipo de elementos son contabilizados por el

INE simultáneamente en los ingresos y los gastos, a fin de no desequilibrar el presupuesto de los hogares).

Una vez definidas las variables de análisis, es necesario tomar una serie de decisiones encaminadas a obtener un umbral de pobreza que nos sirva para identificar a aquellas personas u hogares pobres. El cuadro III.1 contiene una ilustración de algunas de estas decisiones con datos de renta simulados para diez hogares.

La UNIDAD DE ANALISIS es el hogar, que constituye la unidad básica de recogida de información en nuestras Encuestas de Presupuestos Familiares. Ello implica que la información de la que partimos es del tipo de la que aparece en las columnas de «Datos» del Cuadro III.1. Aunque esta decisión está condicionada por la restricción previa de la forma en que se ofrecen los microdatos, constituye, en cualquier caso, una opción metodológica razonable, ya que el nivel de vida de los individuos no depende tanto de los ingresos por ellos mismos percibidos como de las rentas que forman el «presupuesto común» del hogar en el que habitan. Es decir, el hogar constituye de hecho un nivel relevante de distribución de los recursos.

El paso de la distribución familiar de la renta a la distribución personal se realiza mediante el supuesto, que no tiene por qué cumplirse siempre a la perfección en la práctica, de que la renta se distribuye equitativamente dentro del hogar, de modo que todos los miembros de un hogar gozan del mismo nivel de vida. Por otra parte, para la comparación de unidades de diferentes tamaños y características es preciso tener en cuenta la existencia de «economías de escala» asociadas a la agrupación de individuos en hogares, lo que implica la necesidad de aplicar algún tipo de escala de equivalencia.

La ESCALA DE EQUIVALENCIA básica utilizada para hacer comparables los hogares es la de la OCDE, una de las más habituales en este tipo de estudios, y en la cual el primer adulto se pondera con la unidad, los restantes adultos con el factor 0,7 y los menores de catorce años con 0,5.

Esta escala tiene la ventaja de la simplicidad, pero tiende a resultar demasiado «progresiva» en relación al tamaño del hogar, esto es, a atribuir a las familias más grandes necesidades mayores que otras escalas (en

CUADRO III.1

ILUSTRACION DE ALGUNAS DECISIONES METODOLOGICAS NECESARIAS
PARA LA OBTENCION DEL UMBRAL DE POBREZA

Hogar	Datos		Elección de una escala de equivalencia						Ponderaciones para obtener media (E. OCDE)(2)		
	Renta familiar	Compos. familiar (1)	N.º de miembros equivalentes (ME)			Renta Equivalente			Método Alfa	Método Beta	Método Gamma
			PC	OCDE	OCDEmod	PC	OCDE	OCDEmod			
1.º	200	1a	1	1	1	200,0	200,0	200,0	200,0 (1,0)	200,0 (1,0)	200,0 (1)
2.º	370	2a + 1 n	3	2,2	1,8	123,3	168,2	205,6	168,2 (1,0)	168,2 (2,2)	168,2 (3)
3.º	250	2a	2	1,7	1,5	125,0	147,1	166,7	147,1 (1,0)	147,1 (1,7)	147,1 (2)
4.º	170	1a + 1n	2	1,5	1,3	85,0	113,3	130,8	113,3 (1,0)	113,3 (1,5)	113,3 (2)
5.º	600	2a + 2n	4	2,7	2,1	150,0	222,2	285,7	222,2 (1,0)	222,2 (2,7)	222,2 (4)
6.º	160	1a + 3n	4	2,5	1,9	40,0	64,0	84,2	64,0 (1,0)	64,0 (2,5)	64,0 (4)
7.º	500	2a	2	1,7	1,5	250,0	294,1	333,3	294,1 (1,0)	294,1 (1,7)	294,1 (2)
8.º	95	1a	1	1	1	95,0	95,0	95,0	95,0 (1,0)	95,0 (1,0)	95,0 (1)
9.º	160	2a + 1n	3	2,2	1,8	53,3	72,7	88,9	72,7 (1,0)	72,7 (2,2)	72,7 (3)
10.º	280	3a	3	2,4	2,0	93,3	116,7	140,0	116,7 (1,0)	116,7 (2,4)	116,7 (3)
$\mu = 278,5$ $N = 25$			$\Sigma ME = 25$	$\Sigma ME = 18,9$	$\Sigma ME = 15,9$	$\mu = 121,5$	$\mu = 149,3$	$\mu = 173,0$	$\mu = 149,3$	$\mu = 147,4$	$\mu = 144,9$
UMBRAL DE POBREZA \$/ DIFERENTES ESCALAS Y PONDERACIONES						U = 60,8	U = 74,7	U = 86,5	U = 74,7	U = 73,7	U = 72,4

Notas: (1) a=adultos, n=niños. (2) Entre paréntesis, las ponderaciones aplicadas para el cálculo de la media. En negrita, las observaciones situadas por debajo del correspondiente umbral.

especial, las implícitas en los programas de asistencia social) (17). Por ello, los resultados básicos ofrecidos en este trabajo se han sometido a un análisis de sensibilidad aplicando otras dos escalas alternativas, una que asume mayores economías de escala (la de la OCDE modificada, cuyas ponderaciones son 1, 0,5 y 0,3) y otra que presupone que no existe ninguna (la distribución per cápita). Aunque esta última hipótesis es claramente restrictiva y poco realista, facilita la comparación con los resultados de los estudios previos reseñados en el apartado anterior.

Las diferencias en la ordenación de las unidades de análisis según se aplique una u otra escala pueden apreciarse en el cuadro III.1, que ofrece el número de miembros equivalentes y la renta ajustada de cada hogar para las tres escalas mencionadas. Cabe observar que si fijásemos una línea de pobreza igual a la mitad de la renta equivalente media (μ), tendríamos en nuestra muestra dos hogares pobres con las escalas per cápita y OCDE, mientras que sólo uno de ellos quedaría por debajo del umbral al utilizar la escala de la OCDE modificada.

El umbral de pobreza se define como el 50 por ciento de la media de la distribución de la renta equivalente. Este porcentaje es, ciertamente, arbitrario, por lo que examinaremos los cambios en la incidencia de la pobreza al escoger otras líneas alternativas. Para el cálculo de la media, hemos ponderado cada observación teniendo en cuenta el número de individuos que componen el hogar. Ello equivale a calcular la media aritmética simple de una distribución en la que a cada persona se le asigna la renta equivalente del hogar en el que habita (a esta distribución nos referiremos en lo sucesivo como distribución «personal» de la renta).

Esta forma de obtener la media [método Gamma en la terminología de O'HIGGINS y JENKINS (1989)] proporciona resultados ligeramente distintos a los generados cuando no se aplica ningún tipo de ponderación, es decir, cuando se concede a cada hogar el mismo peso independientemente del número de miembros que lo componen (método

(17) En BUHMANN, RAINWATER, SCHMAUS y SMEEDING (1988) realizan una comparación con las diversas escalas utilizadas en la práctica en diferentes países y ámbitos (estudios de pobreza y desigualdad, fiscalidad, asistencia social, etc.), clasificándolas según su grado de progresividad. En cualquier caso, hemos de resaltar que no existe un consenso en torno a la forma óptima de las escalas de equivalencia en los estudios de pobreza, revisitando inevitablemente cualquier decisión un cierto grado de arbitrariedad.

Alfa). Una tercera posibilidad de ponderación vendría dada por la utilización del número de miembros equivalentes dentro de cada hogar (método Beta). Como puede apreciarse en las últimas tres columnas del cuadro III.1, el umbral finalmente resultante varía ligeramente según cuál sea la fórmula elegida para ponderar las observaciones, variación que repercutirá en los porcentajes de personas u hogares por debajo de la línea de pobreza. En nuestro ejemplo, las personas que componen el noveno hogar de la muestra son pobres si el umbral se obtiene por el método Alfa o Beta, en tanto que se sitúan ligeramente por encima de la línea calculada utilizando el tamaño del hogar como ponderación.

En cuanto a los índices de pobreza aplicados, hemos obtenido, en primer lugar, el porcentaje de personas u hogares cuya renta equivalente se sitúa por debajo del umbral (H). La información generada por este índice sencillo se completa y matiza mediante la elaboración de otros indicadores, entre los que se encuentran el gap relativo de pobreza (I), el índice de Sen (S) y los índices de Foster, Greer y Thorbecke para $a=2$ (FGT2) y $a=3$ (FGT3). Este último y el índice de Sen presentan la ventaja de incorporar simultáneamente los aspectos de incidencia de la pobreza, intensidad de la misma y desigualdad dentro de la población pobre, mientras que H e I recogen solamente un aspecto (la incidencia en el caso del índice H, la intensidad en el índice S). El producto de H e I da lugar al índice FGT2, que incorpora ambas dimensiones (18).

III.1. Tendencias globales durante los años 80

Exponemos en el primer subapartado los resultados básicos que se derivan de nuestro estudio, dedicando el segundo al análisis de sensibili-

(18) Una buena síntesis de las propiedades axiomáticas de los distintos índices se halla en RUIZ-CASTILLO (1987) y BOSCH, ESCRIBANO y SANCHEZ (1989). Recordemos tan sólo aquí que el gap relativo de pobreza (I) se define como $I = \sum_{1^q} (z - y_i) / qz$, donde z = umbral de pobreza, q = número de pobres y y_i = renta del individuo pobre i ésimo. El índice de Sen (S) viene dado por $S = H [1 + (1 - I) G_p]$, donde G_p representa el índice de Gini dentro de la población pobre. Por último, los índices FGT responden a la fórmula $FGT(a) = 1/n \sum_{1^q} (1 - y_i/z)^{a-1}$, y se definen para $a > 1$. Con $a = 1$ tenemos H, con $a = 2$, resulta el producto de H por I. Para $a=3$, que es el índice que utilizamos en este trabajo, existe una formulación alternativa, dada por $FGT3 = H [I^2 + (1 - I)^2 C_p^2]$, donde C_p es el coeficiente de variación dentro de la población pobre.

dad. Este último se refiere, por un lado, al efecto del cambio de escala de equivalencia en las estimaciones de pobreza y, por otro, al impacto de la inclusión de los consumos no monetarios en nuestra variable relevante.

A. RESULTADOS BASICOS

Definido de acuerdo con los criterios expuestos en el apartado anterior, el umbral de pobreza asciende en 1990 a 415.935 ptas. anuales por persona si se toma el gasto como variable relevante, y a 349.575 en el caso de la renta. Dado que utilizamos la escala de equivalencia de la OCDE, las líneas correspondientes a los distintos tipos de hogar se obtienen añadiendo un 70 por ciento del umbral individual por cada adulto adicional, y un 50 por ciento por cada menor de catorce años.

¿Qué porcentaje de personas tienen un gasto o una renta por debajo de este nivel en 1990? El cuadro III.1.2 ofrece los resultados básicos que permiten responder a esta cuestión y comparar con los derivados de la EPF de 1980. Si nos centramos en la línea que contiene los índices correspondientes al umbral del 50 por ciento, que constituye nuestra medida básica de la pobreza, podemos comprobar que sería pobre un 17,9 por ciento de la población si tenemos en cuenta el gasto, frente a sólo un 15 por ciento si atendemos a los ingresos. Por otra parte, resulta claro que *el porcentaje de personas pobres ha disminuido entre 1980 y 1990 tanto si consideramos los datos de gastos como los de ingresos*, aunque la reducción resulta más significativa en este último caso (un 18,5 por ciento, frente al 8,7 por ciento en el caso del gasto) (19).

En términos absolutos, de la cifra de 7.068.074 personas pobres en 1980 se habría pasado a otra de 6.900.000 en 1990, según el consumo (de 6.640.000 en 1980 a algo menos de 5.770.000 diez años más tarde, según los ingresos), lo que teniendo en cuenta que la población ha aumentado en unos 2.500.000 habitantes entre ambas fechas, supone sin duda una reducción significativa de la incidencia de la pobreza.

(19) Nuestras estimaciones de pobreza para 1980 no coinciden con las ofrecidas por los trabajos previos reseñados en el apartado anterior, debido a las pequeñas diferencias existentes entre nuestra y su metodología, en particular: 1) utilizamos aquí el gasto monetario, en lugar del gasto total, 2) usamos el gasto equivalente, en lugar del gasto per cápita familiar, y 3) empleamos el tamaño del hogar como ponderación para calcular la media del gasto equivalente, en lugar de dar el mismo peso a cada hogar.

CUADRO III.1.2

% PERSONAS POR DEBAJO DE DIFERENTES PORCENTAJES DE LA MEDIA EN 1980 Y 1990

Nivel del umbral (% de la media)	Gasto monetario		Renta monetaria disponible	
	1980	1990	1980	1990
U5	0,1	0,0	0,1	0,2
U10	0,4	0,2	0,5	0,4
U15	0,9	0,5	1,0	0,7
U20	1,9	1,1	2,0	1,4
U25	3,5	2,3	3,3	2,3
U30	5,6	4,3	5,4	3,5
U35	8,5	6,7	7,8	5,3
U40	11,6	9,9	10,6	8,0
U45	15,5	13,8	14,2	11,2
U50	19,6	17,9	18,4	15,0
U75	42,7	41,3	41,5	39,5
U100	62,2	62,0	62,3	61,2

El hecho de que los índices de pobreza con datos de renta resulten inferiores a los basados en datos de gasto constituye un resultado paradójico relacionado con el problema de la subestimación de los ingresos al que antes hacíamos referencia (20).

Para poder asegurar que la pobreza ha disminuido entre las dos fechas es preciso examinar la forma de la distribución de la renta por debajo del umbral, a fin de confirmar que la disminución se mantiene para

(20) Este hecho de que las tasas de pobreza resulten menores con datos de renta que con datos de gasto cuando se utilizan como fuente las EPFs no es un rasgo privativo de España, como muestran los resultados internacionales ofrecidos en el último estudio de pobreza en la CE publicado por Eurostat (ver Eurostat, 1992), a partir de microdatos procedentes del mismo tipo de fuente en nueve países comunitarios. De los ocho Estados miembros para los cuales se cuenta con doble estimación, tan sólo en Dinamarca 1987, la de renta (11,9 por ciento) supera a la de gasto (4,2 por ciento). Para los restantes países los resultados son: Francia 1989: 14,9 por ciento (gasto), 14,0 (renta); Grecia 1988: 20,8 por ciento (gasto), 18,6 (renta); España 1988: 17,5 por ciento (gasto), 12,9 por ciento (renta); Irlanda 1987: 16,1 por ciento (gasto), 14,2 por ciento (renta); Portugal 1990: 26,5 por ciento (gasto), 20,2 por ciento (renta); Luxemburgo 1987: 9,2 por ciento (gasto), 5,1 por ciento (renta); Italia 1988: 22,0 por ciento (gasto), 12,8 por ciento (renta). La fuente utilizada para España en este estudio es la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares.

otros niveles del mismo. En este sentido, a partir del cuadro anterior se comprueba fácilmente que, a diferencia de lo ocurrido en el período 1973-80, las tasas de pobreza disminuyen entre 1980 y 1990 cualquiera que sea el nivel al que fijemos el umbral de pobreza. La única excepción vendría dada por el umbral del 5 por ciento de la renta monetaria disponible, pero no puede considerarse significativa dado el pequeño número de personas situadas por debajo de este nivel en ambas fechas.

Los valores adoptados por el índice de pobreza cuando se disminuye el nivel del umbral están condicionados por el perfil de la cola inferior de la distribución de la renta, que puede variar sensiblemente para idénticos índices H (definidos estos en función del 50 por ciento de la media). De ahí la conveniencia de obtener otros índices adicionales que permitan complementar la información suministrada por el índice básico, teniendo en cuenta aspectos que, como la *gravedad* de la pobreza (distancia entre el nivel de vida de los pobres y el umbral) y la *desigualdad* dentro de la población pobre, son dimensiones relevantes del fenómeno. Esta es la información que ofrece el cuadro III.1.3.

Los resultados aquí contenidos permiten apreciar que la disminución de la pobreza se confirma cuando se utilizan índices alternativos a H, resultando la reducción porcentual de mayor cuantía. Al igual que con los indicadores de incidencia, el descenso tiende a ser mayor con los datos de renta que con los de gasto, excepto en el caso del gap relativo de pobreza (I). Con este índice, que no depende del número de pobres sino tan sólo de la distancia entre la renta o el gasto medio de los pobres y el umbral, la reducción resulta ligeramente mayor con el gasto. Según este último indicador, tanto la renta como el gasto medio

CUADRO III.1.3
INDICES AGREGADOS DE POBREZA EN 1980 Y 1990

Indices	Gasto monetario			Renta monetaria disponible		
	1980	1990	% Δ	1980	1990	% Δ
H	0,1960	0,1790	-8,7	0,1840	0,1500	-18,5
I	0,2948	0,2648	-10,2	0,2925	0,2685	-8,2
Sen	0,0346	0,0281	-18,8	0,0315	0,0227	-27,9
FGT2	0,0578	0,0474	-18,0	0,0538	0,0403	-25,2
FGT3	0,0257	0,0193	-24,9	0,0244	0,0177	-27,4

de los pobres se situaban, en 1980, en torno a un 29 por ciento por debajo del umbral (esto es, equivalían a algo más del 70 por ciento del mismo). Diez años más tarde, la distancia media entre los pobres y la línea de pobreza se ha reducido a un 26 por ciento de esta última.

Cabe afirmar, por tanto, que la pobreza ha disminuido entre 1980 y 1990 también cuando se utilizan índices más complejos que H. Dado que no existen discrepancias en cuanto al signo de la variación, utilizaremos en el resto de este trabajo el índice H, que es el más intuitivo y sencillo. Una decisión tal resultaría problemática si las tendencias cambiasen con el índice utilizado. Así por ejemplo, si H disminuye al tiempo que I aumenta (menos pobres pero de pobreza más severa), resultaría complicado extraer conclusiones acerca del sentido en que ha variado el nivel de pobreza. Afortunadamente, este no es el caso para los años 1980 y 1990, que delimitan un período en el cual los restantes índices también se reducen, y lo hacen en cuantía superior al porcentaje de personas por debajo del umbral.

B. ANALISIS DE SENSIBILIDAD

Vamos a comentar brevemente, en primer lugar, los resultados que se desprenden cuando se utilizan escalas de equivalencia alternativas a las de la OCDE. Dado que diferentes escalas tienden a generar diferentes relaciones entre los porcentajes de hogares y de personas pobres, ofrecemos ambos indicadores en el cuadro III.1.4.

La columna de variaciones porcentuales muestra que, sea cual sea la escala utilizada, los índices de pobreza han disminuido entre las dos fechas consideradas, y ello tanto en términos de personas como de hogares. Tanto con renta como con gasto la reducción resulta ligeramente inferior con la escala per cápita que con las que utilizan ponderaciones menores que la unidad para los componentes adicionales del hogar.

En cuanto al valor de los índices de pobreza, cabe observar que el porcentaje de personas pobres resulta superior cuando se utilizan el gasto o la renta per cápita como variables relevantes, en tanto que las estimaciones obtenidas para las dos escalas de equivalencia utilizadas alcanzan niveles muy similares. Pero si lo que nos interesa es el porcentaje de hogares por debajo del umbral, la situación se invierte, generando la es-

CUADRO III.1.4
% PERSONAS Y HOGARES POBRES EN 1980 Y 1990. U50.
DIVERSAS ESCALAS DE EQUIVALENCIA

Escala de Indices	Gasto monetario			Renta monetaria disponible		
	1980	1990	% Δ	1980	1990	% Δ
Per cápita						
Personas	20,7	19,3	-6,8	20,1	16,7	-16,9
Hogares	18,5	17,9	-3,2	15,9	13,0	-18,2
OCDE						
Personas	19,6	17,9	-8,7	18,4	15,0	-18,5
Hogares	19,7	18,8	-4,6	16,2	13,0	-19,7
OCDE modificada						
Personas	19,4	17,8	-8,2	18,1	14,7	-18,8
Hogares	21,3	20,2	-5,2	17,8	14,4	-19,1

cala per cápita los índices más bajos. Ello se debe a que, al analizar el gasto o renta per cápita, nuestra población pobre se compone en mayor medida de hogares numerosos que con la aplicación de las otras escalas, dado que atribuimos a este tipo de hogar un riesgo de pobreza superior. El cuadro III.1.5 permite apreciar claramente estas diferencias en el tamaño medio de los hogares pobres, según cuál sea la escala aplicada.

En las dos fechas, el tamaño medio de los hogares pobres disminuye según se pasa de la distribución per cápita a la escala de la OCDE modificada. Un hecho adicional que se refleja claramente en el cuadro III.1.5 es que el tamaño medio de los hogares según renta resulta claramente superior al de los hogares pobres según gasto. De hecho, sea cual sea la escala de equivalencia escogida, los hogares pobres según renta son más numerosos que la media nacional, mientras que lo contrario ocurre con los hogares pobres según gasto, excepto para la escala per cápita. Ello constituye un claro indicio de que existen algunas diferencias en las características de la población pobre según ambos criterios. El análisis del patrón de pobreza que ofrecemos en el próximo apartado confirma esta idea, como enseguida veremos.

CUADRO III.1.5

TAMAÑO MEDIO DEL HOGAR EN LA POBLACION POBRE
SEGUN DISTINTAS ESCALAS DE EQUIVALENCIA

Escala de equivalencia	Gasto monetario		Renta monetaria disponible	
	1980	1990	1980	1990
Per cápita	4,1	3,7	4,7	4,4
OCDE	3,7	3,2	4,2	3,9
OCDE modif. ...	3,4	3,0	3,8	3,5
Media nacional ..	3,7	3,4	3,7	3,4

El segundo aspecto que queremos tratar en nuestro análisis de sensibilidad es la consideración del consumo no monetario. Hasta aquí hemos venido centrándonos en las rentas y gastos monetarios que recoge la EPF, variables que constituyen indicadores sintéticos, ampliamente aceptados y fácilmente comparables, del nivel de vida. Estas variables de tipo monetario no constituyen, sin embargo, aproximaciones perfectas a este último concepto, por una serie de razones bien conocidas, algunas de las cuales pueden llevarnos a obtener una medición sesgada de la pobreza.

Las discrepancias entre la pobreza que queremos medir y la que medimos a través de las variables monetarias se deben, en un primer nivel, al incumplimiento parcial de un importante supuesto implícito en todo el proceso de medición, a saber, que dos rentas o gastos monetarios iguales representan la misma cantidad potencial de bienes y servicios reales. Y ello es así a causa, entre otras razones menores, de la existencia de claras desigualdades espaciales en los precios a los que ha de hacer frente el consumidor, desigualdades que suponen restricciones en el proceso de conversión de una determinada renta o gasto en niveles de bienestar económico o consumo real (21). Así por ejemplo, un bien fundamental como la vivienda no representa el mismo

(21) Este carácter de restricción constituye un importante rasgo distintivo de las variaciones territoriales en los precios con respecto a otros tipos de variaciones de los mismos, como, por ejemplo, las asociadas a las desiguales pautas de consumo de los hogares según su posición en la escala de renta. Aunque es factible obtener un índice de precios específico para cada hogar en función de sus consumos, no resultan claras las implicaciones de tal índice para la medición del nivel de vida real de aquellos hogares que eligen consumir bienes caros en lugar de otros de menor precio.

esfuerzo económico en una gran ciudad que en otra menor, o en el campo que en las áreas urbanas. Una medición más precisa de la pobreza exigiría, por tanto, deflactar las variables monetarias por algún índice representativo del nivel de precios local.

En un segundo nivel, los conceptos de renta y gastos hasta aquí utilizados no incluyen una serie de dimensiones de carácter no monetario que resultan relevantes para la determinación del nivel de vida real. Dentro de éstas se incluirían los servicios del trabajo doméstico, los bienes procedentes de las explotaciones agrícolas y ganaderas que se dedican al propio consumo, las diversas formas de retribución en especie o las rentas imputadas por la posesión de bienes que, como los automóviles, electrodomésticos o la vivienda, son el resultado de inversiones realizadas en un momento pasado pero que proporcionan servicios en el período actual.

Muchos de estos elementos resultan difíciles de contabilizar y son pocas las fuentes de datos que ofrecen información sobre los mismos. La EPF es, precisamente, una de las pocas que contiene estimaciones de algunas de las partidas mencionadas, bajo la rúbrica de consumos no monetarios. Dentro de esta rúbrica incluye el INE la valoración del autoconsumo, el autosuministro, los salarios en especie, las comidas gratuitas o subvencionadas en el lugar de trabajo y el alquiler imputado por la posesión de la propia vivienda. ¿Cuál es el efecto de la consideración de este tipo de elementos sobre las tasas de pobreza?

En el cuadro III.1.6 ofrecemos una comparación del porcentaje de individuos pobres según el gasto monetario y según el gasto total, para tres niveles del umbral en los años 1980 y 1990. Los umbrales de pobreza del 50 por ciento se sitúan, tras la inclusión de los elementos no monetarios, en 489.261 y 427.746 ptas. para el gasto y la renta respectivamente, en 1990, 17,6 por ciento y 22,4 por ciento por encima de los derivados de las variables monetarias. Para 1980, los umbrales para el gasto y la renta totales eran 160.431 y 138.550, 13,9 por ciento y 15,9 por ciento superiores a los monetarios. Así pues, entre 1980 y 1990 ha crecido la importancia relativa de las rentas no monetarias.

Si observamos los resultados que aparecen en este cuadro, resulta inmediato apreciar que, en ambas fechas, la inclusión del consumo no monetario tiene el efecto de reducir los porcentajes de personas

CUADRO III.1.6
 INCIDENCIA DEL CONSUMO NO MONETARIO
 EN LOS % DE PERSONAS POBRES

Año/ Nivel umbral	Gasto monetario	Gasto total	% diferencia	
1980	U40	11,6	9,9	-14,6
	U50	19,6	17,7	-9,7
	U60	28,7	27,0	-5,9
1990	U40	9,9	8,4	-15,1
	U50	17,9	16,1	-10,0
	U60	27,3	25,6	-6,2

que se sitúan por debajo de la línea de pobreza, y que esta reducción resulta superior cuanto menor es el nivel de dicha línea. Así, si fijamos como umbral divisorio el 40 por ciento de la media, el porcentaje de población pobre pasa en 1980 del 11,6 por ciento al 9,9 por ciento, lo que supone una reducción de casi el 15 por ciento. De similar magnitud es la variación que se produce en 1990. Para el umbral del 50 por ciento de la media, el descenso es de aproximadamente un 10 por ciento.

Hemos de concluir, por tanto, que el peso relativo del consumo no monetario asciende conforme disminuye el nivel de gasto, y que la distribución de este consumo contribuye a reducir los niveles de pobreza. Por otra parte, el sentido y cuantía de este impacto resulta muy similar en las dos fechas consideradas, lo que sugiere que no se han producido variaciones significativas en la composición de este tipo de renta. Interesa resaltar que, si bien el efecto global del consumo no monetario resulta «progresivo», no es esperable que los distintos elementos que lo componen se comporten de la misma forma. Así por ejemplo, el alquiler imputado por la vivienda en propiedad tenderá a elevarse con la calidad de la misma y el nivel de ingresos, por lo que un aumento del peso relativo de este componente disminuirá el impacto reductor de la pobreza de las rentas no monetarias. Y lo contrario ocurrirá si se acrecienta la importancia de elementos que, como el autoconsumo, es probable que estén inversamente relacionados con el nivel de recursos monetarios. En un análisis más detallado de la incidencia de este tipo de renta sería interesante incluir, por tanto, un es-

tudio de la magnitud relativa, evolución temporal y distribución por tramos de renta de los diversos elementos que aquí se agrupan.

III.2. El patrón de pobreza en España

En este apartado vamos a tratar de estudiar cuáles son los grupos más vulnerables en 1990 y hasta qué punto se han producido cambios durante la década de los 80. Como veíamos en el primer epígrafe, los últimos 70 y primeros 80 fueron una etapa de aumento de las tasas de pobreza en muchos países desarrollados y de transformaciones en su composición. Las «nuevas formas de pobreza» aparecen relacionadas preferentemente con las mutaciones en el mercado de trabajo y en la estructura familiar, de modo que los pobres no son tanto quienes no tienen edad o capacidad para trabajar (ancianos, disminuidos físicos, etc.) como aquellos otros que, estando en edad de trabajar, no pueden hacerlo o han de hacerlo en condiciones precarias (desempleados, madres solas, trabajadores de la economía sumergida, etc.).

En España, tomando como punto de partida la información contenida en la EPF, no parece que se haya producido un aumento de las tasas de pobreza desde el inicio de la crisis, sino más bien una reducción de las mismas, muy ligera hasta 1980 y algo más marcada luego. Contemplando este resultado agregado cabe preguntarse: ¿se han producido cambios relevantes en el patrón de pobreza durante estos años? ¿se ha repartido la reducción de la pobreza por igual entre los diferentes colectivos o, por el contrario, existen grupos cuya posición relativa ha empeorado en estos años?

Tratar de responder a esta pregunta es el objetivo principal de este apartado. Un objetivo secundario, de carácter más metodológico, consiste en analizar las posibles diferencias en la posición relativa de los diversos grupos según se tengan en cuenta los datos de renta o los de gasto, a fin de identificar aquellos colectivos en los que se registren las mayores discrepancias.

Para realizar este análisis, atenderemos a los dos aspectos fundamentales del problema, a saber, la *incidencia* de la pobreza en los diversos colectivos y su *distribución* entre los mismos. Medimos la inci-

dencia a través de la obtención de tasas específicas de pobreza para cada grupo, definidas como el cociente entre las personas pobres y la población total perteneciente a dicho grupo. A fin de facilitar las comparaciones, estas tasas específicas se homogeneizan dividiéndolas por la tasa media nacional, lo que da lugar a un indicador de incidencia relativa de la pobreza (IR). Por distribución de la pobreza entendemos el reparto porcentual de la misma entre los diversos grupos que componen la población, y es una función de la incidencia en los distintos grupos y el peso demográfico de los mismos. La incidencia relativa se obtiene, también, por cociente entre la distribución de la pobreza y la de la población global entre los diversos grupos, y puede interpretarse como la medida en que un grupo está infra o sobrerrepresentado en la población pobre, en relación a su peso demográfico.

La EPF de 1990/91 ofrece una información más amplia y desglosada que la disponible para 1980/81, por lo que las comparaciones no siempre son posibles. Ambas encuestas contienen, sin embargo, las clasificaciones elementales a efectos de analizar los rasgos básicos del patrón de pobreza. Hemos dividido las variables relevantes en tres grupos, según sean de carácter sociodemográfico, laboral o espacial. Exponemos a continuación los resultados más importantes para cada grupo de factores.

A. VARIABLES SOCIODEMOGRAFICAS

Atendiendo a las clasificaciones por sexo y grupos de edad que aparecen en el cuadro III.2.1 resulta inmediato apreciar que las tasas de pobreza son superiores a la media en los hogares encabezados por mayores de sesenta y cuatro años: un 30 por ciento de las personas que viven en estos hogares son pobres en 1990, según el umbral del 50 por ciento del gasto equivalente. Tanto en esta fecha como en 1980, la incidencia relativa de la pobreza aumenta con la edad, pero resulta menor que la unidad en los hogares cuyo sustentador principal no ha alcanzado aún la edad de jubilación.

Si comparamos las tasas específicas de pobreza de los ancianos con las de diez años antes, se constata una cierta mejora de su posición relativa, pero de magnitud ciertamente modesta (el índice H pasa del 34,1 al 30,1 por ciento, y la incidencia relativa se rebaja en

CUADRO III.2.1
POBREZA SEGUN SEXO Y EDAD EN 1980 Y 1990 (GASTO)

Grupos de sexo y edad	AÑO 1980				AÑO 1990			
	% personas	H	IR	% pobres	% personas	H	IR	% pobres
V < 30	6,4	11,0	0,55	3,5	4,7	12,0	0,67	3,1
V 30-44	34,0	16,4	0,84	28,6	30,6	15,0	0,84	25,7
V 45-64	41,6	19,2	0,98	40,8	40,4	16,2	0,90	36,4
V > 64	9,5	32,61	1,67	15,9	12,7	27,9	1,56	19,8
M < 30	0,9	5,6	0,78	0,7	0,7	18,4	1,03	0,7
M 30-44	1,6	20,9	1,06	1,7	2,7	17,8	0,99	2,7
M 45-64	3,3	21,1	1,09	3,6	4,4	15,5	0,87	3,8
M > 64	2,5	40,0	2,08	5,2	3,7	37,7	2,11	7,8
< 30	7,2	11,5	0,60	4,3	5,4	12,8	0,71	3,8
30-44	35,7	16,6	0,85	30,3	33,3	15,2	0,85	28,4
45-64	45,0	19,3	0,99	44,4	44,9	16,1	0,90	40,2
> 64	12,1	34,1	1,74	21,1	16,4	30,1	1,68	27,6
Varones.....	91,6	18,9	0,97	88,8	88,5	17,2	0,96	85,0
Mujeres	8,4	26,2	1,33	11,2	11,5	23,3	1,30	15,0
TOTAL	100,0	19,6	1,00	100,0	100,0	17,9	1,00	100,0

0,06 puntos). Dado que paralelamente se ha producido un claro aumento del peso demográfico de estos hogares, resulta que dicho colectivo supone un porcentaje mayor de la población pobre en la segunda fecha que en la primera (27,6 por ciento, frente a 21,1 por ciento diez años antes).

Las tendencias en la distribución por sexos muestran un «efecto demográfico» igualmente negativo, puesto que aumenta el porcentaje de hogares encabezados por una mujer, en los que la incidencia de la pobreza resulta, tanto en 1980 como en 1990, superior a la de aquellos cuyo sustentador es varón.

Parte de este aumento se debe a la mayor proporción de hogares encabezados por ancianas, pero el mayor crecimiento se produce en los de mujeres de edad intermedia, y responde a cambios en las estructuras familiares y a la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo. Conviene recordar, en este punto, que la EPF define como sustentador principal a la persona que aporte los mayores ingresos regulares al hogar. El hecho de que tan sólo el 7,8 por ciento de los hogares de jóvenes y adultos estén encabezados por una mujer confirma la persistencia de un fuerte predominio masculino en el papel de primer perceptor dentro de la economía familiar. Este hecho impone también serias limitaciones al contraste de hipótesis como la de una «feminización» de la pobreza tomando como base este tipo de datos, dada la desproporción entre hogares encabezados por mujeres y por hombres.

Interesa, en cualquier caso, resaltar que la tasa de pobreza para el grupo de hogares encabezados por mujeres mayores de sesenta y cuatro años, muchos de los cuales están constituidos por ancianas solas, se sitúa unos diez puntos por encima de la correspondiente a los varones del mismo grupo de edad, alcanzando aún niveles cercanos al 40 por ciento en 1990. Esta diferencia constituye un claro indicio de la posición especialmente precaria de este grupo, cuya escasa participación laboral durante la vida activa se traduce en una mayor dependencia de las pensiones de viudedad, menos generosas que las de jubilación, en la tercera edad.

Si nos fijamos ahora en la incidencia y distribución de la pobreza por tamaño del hogar (cuadro III.2.2), parece claro que son los hogares más pequeños y los más grandes los que resultan más vulnerables tanto

CUADRO III.2.2
POBREZA SEGUN TAMAÑO DEL HOGAR EN 1980 Y 1990 (GASTO)

Tamaño hogar	AÑO 1980				AÑO 1990			
	% personas	H	IR	% pobres	% personas	H	IR	% pobres
1 miembro	2,1	32,4	1,65	3,5	2,9	31,5	1,76	5,1
2 miembros	11,4	23,5	1,20	13,7	13,1	23,6	1,32	17,3
3 miembros	15,0	16,3	0,83	12,4	18,3	13,2	0,73	13,3
4 miembros	25,3	12,5	0,64	16,2	29,3	12,5	0,70	20,5
5 miembros	20,1	16,9	0,86	17,3	19,4	16,5	0,92	17,8
6 miembros ó mas	26,0	27,6	1,41	36,7	17,0	27,2	1,52	25,8
TOTAL	100,0	19,6	1,00	100,0	100,0	17,9	1,00	100,0

en 1980 como en 1990, con el tamaño de cuatro miembros como punto de inflexión. No se han producido apenas cambios en las tasas específicas de pobreza que afectan a los diferentes grupos de hogares clasificados según el número de miembros entre las dos fechas consideradas, exceptuando un descenso de 3 puntos en el índice que afecta a los constituidos por tres personas. Sin embargo, sí ha variado la composición de la población pobre, dado que se ha producido en estos diez años un ligero descenso del tamaño medio del hogar (de 3,7 a 3,4 personas). De este modo, si el 36,7 por ciento de los pobres habitaban, en 1980, en hogares de seis o más miembros, este porcentaje se ha reducido al 25,8 por ciento diez años más tarde, mientras que los pobres en hogares de un miembro han pasado del 3,5 al 5,1 por ciento.

El cuadro III.2.3 contiene la clasificación según tipos de hogar, que nos sirve para complementar las conclusiones derivadas de los dos cuadros anteriores. Aunque el desglose disponible no parece el más adecuado, debido al alto porcentaje de familias clasificadas en las categorías de «Otros hogares», resulta suficiente para identificar los dos tipos de hogar que presentan una incidencia relativa de la pobreza especialmente elevada: por un lado, los formados por una persona o una pareja mayores de sesenta y cinco años, y por otro los constituidos por un adulto con niños. Aunque este último tipo tiene todavía un peso demográfico muy reducido, ha pasado de representar un 0,4 por ciento de la población pobre en 1980 a un 1,4 por ciento en 1990, debido al doble efecto de un crecimiento en la proporción de personas que habita en este tipo de hogar y un claro aumento de la incidencia de la pobreza (de 1,04 a 1,99). Cabe concluir, por tanto, que las familias monoparentales constituyen un nuevo «grupo de riesgo» en nuestro país, si bien de mayor importancia cualitativa que cuantitativa hasta el momento actual.

A modo de síntesis, cabe decir que, por lo que a estructura de edades y sexos del sustentador principal se refiere, la incidencia de la pobreza es mayor para las mujeres y para los mayores de sesenta y cuatro años, generando la superposición de ambas características la tasa específica de pobreza más elevada. En cuanto al tamaño y tipo de hogar, resultan menos favorecidos los muy pequeños (que corresponden en gran parte a la tercera edad) y los muy grandes, así como las familias monoparentales, que sufre una alta incidencia relativa, aunque su peso demográfico es aún muy pequeño.

CUADRO III.2.3
POBREZA SEGUN TIPO DE HOGAR EN 1980 Y 1990 (GASTO)

Tipo de hogar	AÑO 1980				AÑO 1990			
	% personas	H	IR	% pobres	% personas	H	IR	% pobres
Dos adultos								
Sin niños	5,7	14,9	0,76	4,3	4,4	13,3	0,74	3,3
Con niños	27,0	13,5	0,69	18,6	28,6	14,3	0,80	11,4
Un adulto								
Sin niños	0,8	20,0	1,02	0,8	1,1	16,9	0,94	15,9
Con niños	0,4	20,3	1,04	0,4	0,7	35,6	1,99	1,4
Persona o pareja > 65	4,5	39,6	2,02	9,1	7,4	33,6	1,88	13,9
Otros hogares								
Sin niños	26,8	17,7	0,91	24,4	28,6	14,6	0,81	23,2
Con niños	34,6	23,8	1,22	42,2	29,1	21,0	1,17	34,0
TOTAL	100,0	19,6	1,00	100,0	100,0	17,9	1,00	100,0

Queremos comentar también brevemente el impacto que en ambas fechas tienen las variables de tipo educativo en el gasto equivalente y la incidencia de la pobreza en los hogares. Si clasificamos la población según el nivel de estudios del sustentador principal, se aprecia con facilidad la fuerte correlación existente entre aumento de la educación y disminución de los índices de pobreza (ver cuadro III.2.4).

El sentido y la nitidez de esta relación no se modifica entre 1980 y 1990, si bien es interesante señalar que, a excepción del nivel más bajo (analfabetos y sin estudios), las tasas específicas y la incidencia relativa aumentan en todos los grupos educativos entre las dos fechas consideradas. Ello es posible debido a la variación en el peso «demográfico» de cada grupo, puesto que se ha producido, a lo largo de la década, un cierto aumento del nivel educativo general de la población (descenso del porcentaje de personas que habitan en hogares cuyo sustentador principal no tiene estudios y ascenso del peso relativo de todos los demás niveles, incluida la educación superior). Por ello, la distribución de la población pobre entre los diversos niveles de educación se altera de forma sustancial, y si en 1980 el 60 por ciento de los individuos por debajo del umbral se ubicaban los hogares cuyo cabeza de familia tenía un menor nivel de estudios, este porcentaje se ve reducido a algo menos del 45 por ciento diez años más tarde.

Hasta ahora hemos utilizado la información sobre gasto para analizar la relación entre variables sociodemográficas y pobreza. ¿Se verían alteradas significativamente las conclusiones si utilizásemos los datos de renta? El cuadro III.2.5 que ofrecemos a continuación contiene la información básica que permite responder a esta cuestión. En él se comparan los indicadores de incidencia relativa según gasto para las variables sexo, edad y tamaño del hogar con los derivados de los datos de ingresos, así como, para 1990, con otros obtenidos a partir de la autoclasificación subjetiva de los hogares. Para obtener este último indicador hemos utilizado la pregunta que invita a los entrevistados a clasificarse en una escala de riqueza-pobreza con seis categorías (pobre, casi pobre, por debajo de la media, en la media, por encima de la media y rico). Según los resultados ofrecidos en INE (1993), un 3,9 por ciento de los hogares se considera «pobre», y un 4,5 por ciento se incluye en la categoría «casi pobre». Tomamos la suma de ambas como indicador subjetivo de pobreza, que afectaría de este modo al 8,4 por ciento de los hogares, y obtenemos indicadores de incidencia

CUADRO III.2.4
POBREZA SEGUN NIVEL DE EDUCACION DEL SUSTENTADOR PRINCIPAL
EN 1980 Y 1990 (GASTO)

Nivel de educación del sustentador principal	AÑO 1980				AÑO 1990			
	% personas	H	IR	% pobres	% personas	H	IR	% pobres
Analfabetos/sin estudios ..	31,6	37,2	1,90	60,0	23,2	36,1	1,91	44,3
Primarios	55,2	13,5	0,69	38,1	56,8	16,0	0,90	51,1
BUP/COU/FP2.....	6,3	3,7	0,19	1,2	10,5	5,1	0,33	3,5
Diplomado.....	3,4	2,0	0,10	0,3	4,7	3,1	0,15	0,7
Superiores	3,4	0,8	0,04	0,1	4,7	0,9	0,06	0,3
TOTAL	100,0	19,6	1,00	100,0	100,0	17,9	1,00	100,0

Nota: Para llegar a una clasificación similar en los dos años, hemos agrupado los niveles de estudios de 1980 del siguiente modo: 1) Anal-fabetos+Sin estudios; 2) Primarios+Bachiller Elemental; 3) Bachiller Superior+Formación Profesional; 4) Nivel anterior al Superior; 5) Nivel Superior.

CUADRO III.2.5
 VARIABLES SOCIODEMOGRAFICAS
 E INCIDENCIA DE LA POBREZA
 SEGUN GASTO, RENTA Y VALORACION SUBJETIVA

Rasgos sociodemográficos	1980		1990			
	Gasto	Renta	Gasto	Renta	Subjetivo	
Edad	< 30 años	0,60	0,72	0,71	0,99	0,99
	30-44 años	0,85	0,91	0,85	1,07	0,61
	45-64 años	0,99	1,05	0,90	1,01	1,01
	> 64 años	1,74	1,21	1,68	0,80	1,46
Sexo	Varones	0,97	0,99	0,96	0,97	0,85
	Mujeres	1,33	1,08	1,30	1,17	1,71
Tamaño del hogar	1 miembro	1,65	0,73	1,76	0,63	2,14
	2 miembros	1,20	0,85	1,32	0,78	1,18
	3 miembros	0,83	0,65	0,73	0,63	0,78
	4 miembros	0,64	0,65	0,70	0,70	0,54
	5 miembros	0,86	1,01	0,92	1,23	0,82
	6 ó más miem.	1,41	1,61	1,52	1,88	1,43
TOTAL	19,6 (1,00)	18,4 (1,00)	17,9 (1,00)	15,0 (1,00)	8,4 (1,00)	

relativa por un procedimiento idéntico al aplicado a las tasas específicas de renta y gasto, utilizando las tablas de cruce entre variables subjetivas y características socioeconómicas que ofrece la mencionada publicación (22).

La diferencia más notoria en cuanto a incidencia relativa de la pobreza según renta y según gasto es, sin duda, la que afecta a los hogares encabezados por personas mayores de sesenta y cinco años, y muy especialmente en el año 1990. En esta segunda fecha, la tasa de pobreza de este grupo es del 12 por ciento, inferior a la que afecta a los restantes grupos de edad y por debajo de la media nacional, lo que se traduce en una incidencia relativa de 0,80, frente al 1,68 que afecta

(22) Nótese que las tasas subjetivas se refieren a hogares, mientras que las de renta y gasto representan porcentajes de personas. Dado que no vamos a comparar el nivel de unas tasas con otras, sino tan sólo las diferencias en el patrón de pobreza según las distintas variables, esta discrepancia no supone un inconveniente importante.

al mismo colectivo según los datos de gasto. Como puede apreciarse en el cuadro, en 1980 se daba una diferencia del mismo signo, pero de inferior magnitud (IR de 1,74 con datos de gasto frente a 1,21 con datos de renta) y, en cualquier caso, se mantenía la asociación positiva entre edad del cabeza de familia e incidencia de la pobreza. Diez años más tarde, si atendemos a la información sobre ingresos, esta tendencia se ve casi invertida, apareciendo los ancianos como el grupo de edad menos afectado por la pobreza.

Asimismo es destacable, cuando se analizan las cifras de ingresos, el descenso de la incidencia de la pobreza en los hogares encabezados por mujeres y el aumento de la misma en aquellos cuyo sustentador principal tiene menos de treinta años, hecho, este último, que puede estar relacionado con variaciones ligadas al ciclo vital, o con la infra-declaración de determinadas partidas, como las ayudas familiares.

La clasificación por tamaños de hogar muestra que, en coherencia con lo anterior, la discrepancia máxima se produce en los hogares de uno y dos miembros, con pobreza menor que la media en renta y superior a la misma en gasto. La incidencia relativa se iguala para los hogares de cuatro miembros y resulta, para hogares mayores, superior con los datos de renta. En cuanto al tipo de hogar, el hecho más destacable es nuevamente, la diferencia en los formados por personas o parejas mayores de sesenta y cinco años, por lo que no incluimos en el cuadro esta variable. En el caso del nivel de educación del sustentador principal, que tampoco incluimos, las diferencias de incidencia relativa de la pobreza disminuyen ligeramente al utilizar datos de renta, es decir, la pobreza según ingresos tiende a ser menor para los niveles de educación inferiores y mayor para los superiores.

Semejantes discrepancias no constituyen un rasgo específico de nuestro país, sino que resultan habituales cuando se utiliza esta clase de fuente, como queda claramente reflejado en el estudio realizado por Eurostat utilizando registros procedentes de Encuestas de Presupuestos Familiares de nueve países de la CE (23). La importancia y distribución por grupos de tales discrepancias varían, obviamente, de un país a otro, pero algunos resultados —como la menor pobreza de los ancianos con datos de ingresos— tienden a cumplirse de forma general.

(23) Ver Eurostat (1992). Véase también la anterior nota 20.

Una interpretación adecuada de estas diferencias en el patrón de pobreza resulta imposible sin un estudio más detallado de los microdatos a nivel familiar, que desborda claramente el alcance de este documento. El problema básico consiste en deslindar las diferencias que tienen un respaldo teórico de aquellas otras que se deben exclusivamente al diferente grado de subestimación de los ingresos en los diversos colectivos. Así por ejemplo, el descenso en la tasa de pobreza de los ancianos al pasar de los datos de gasto a los de renta puede deberse en parte a un más bajo nivel voluntario de consumo en este grupo de edad. Si, por otra parte, un grupo determinado ve aumentar sensiblemente sus índices de pobreza al utilizar las cifras de ingresos, cabría suponer que en ese grupo se produce una infradeclaración superior a la media. Pero, insistimos, tales hipótesis han de ser contrastadas con una investigación *ad hoc*.

Digamos, para terminar con las variables sociodemográficas, que si tenemos en cuenta los indicadores de incidencia relativa que se derivan de la percepción subjetiva de los entrevistados, el patrón finalmente resultante se asemeja en general más al derivado del gasto que de la renta, aunque presenta algunos rasgos diferenciales con respecto a ambos, entre los que cabe resaltar la mayor pobreza subjetiva de los adultos solos, frente a una menor incidencia en los hogares formados por parejas con niños.

B. POBREZA Y MERCADO DE TRABAJO

El cuadro III.2.6, que muestra la incidencia y distribución de la pobreza según la situación laboral del sustentador principal, refleja claramente que existe una estrecha relación entre situaciones de desempleo e inactividad y niveles de gasto por debajo del umbral.

Así, en los hogares encabezados por desempleados, la tasa de pobreza supera ligeramente el 34 por ciento en ambas fechas, mientras que para los sustentados por pensionistas y por rentistas y otros inactivos, los índices se sitúan entre el 27 y el 33 por ciento. Dejando al margen este último grupo, que tiene un pequeño peso demográfico y es altamente heterogéneo, destaca la diferente evolución de la incidencia relativa de la pobreza en pensionistas y desempleados, ya que,

CUADRO III.2.6
POBREZA SEGUN SITUACION LABORAL DEL SUSTENTADOR PRINCIPAL
EN 1980 Y 1990 (GASTO)

Situación laboral	AÑO 1980				AÑO 1990			
	% personas	H	IR	% pobres	% personas	H	IR	% pobres
Ocupados	75,8	15,2	0,78	59,1	67,6	12,7	0,71	48,0
Parados	5,6	34,5	1,76	9,8	5,5	34,2	1,91	10,5
Pensionistas	16,7	33,5	1,71	28,6	25,0	27,4	1,53	38,2
Rentistas/otros inact. ..	1,8	27,4	1,40	2,5	1,9	30,1	1,68	3,2
TOTAL	100,0	19,6	1,00	100,0	100,0	17,9	1,00	100,0

CUADRO III.2.7
POBREZA SEGUN TASA DE PARO DEL HOGAR EN 1980 Y 1990 (GASTO)

Situación laboral	AÑO 1980				AÑO 1990			
	% personas	H	IR	% pobres	% personas	H	IR	% pobres
TP = 0	72,8	15,5	0,79	57,5	66,8	12,9	0,72	48,1
0 < TP < 1	11,9	23,0	1,17	13,9	13,9	19,2	1,07	14,9
TP = 1	5,3	38,1	1,94	10,3	6,0	39,1	2,18	13,1
Sólo inactivos	9,9	35,4	1,81	17,9	13,2	32,2	1,80	23,8
TOTAL	100,0	19,6	1,00	100,0	100,0	17,9	1,00	100,0

mientras en el primer colectivo la pobreza desciende en mayor proporción que la media nacional, los índices no se modifican apenas para los hogares cuyo sustentador principal pertenece al colectivo de parados.

Si nos fijamos en la distribución de la pobreza, observamos, sin embargo, que la proporción de pobres en hogares de desempleados apenas ha aumentado, debido al hecho de que el peso demográfico de este tipo de hogar no se ha incrementado durante el período. Teniendo en cuenta que la tasa de paro era del 11,5 en la España de 1980, frente a un 16,3 diez años más tarde, esta constancia en el porcentaje de hogares encabezados por un desempleado puede parecer sorprendente. No lo es tanto, sin embargo, si se considera que las clasificaciones se refieren a la situación laboral del sustentador principal, pero no recogen la relación con la actividad de los restantes miembros del hogar. Fenómenos como el retraso en la formación de nuevos hogares debido a las dificultades de los jóvenes para encontrar trabajo no se verán reflejados, por tanto, en este tipo de análisis [un indicador indirecto de este proceso, al que apuntan algunos trabajos sociológicos recientes (24), puede ser el descenso en la proporción de hogares cuyo sustentador principal es menor de treinta años, que pasan de 8,2 por ciento en 1980 a un 6,1 por ciento en 1990].

Si clasificamos los hogares de acuerdo a un indicador que refleje la tasa de paro del hogar, el aumento de la incidencia del desempleo se aprecia más claramente, como refleja el cuadro III.2.7. En él hemos separado los hogares compuestos exclusivamente por inactivos del resto, y dentro de los hogares que contienen miembros activos, hemos diferenciado tres grupos, según tengan una tasa de paro igual a 0 (todos los miembros activos trabajan), a 1 (todos están en paro) o a algún valor entre 0 y 1 (hay algunos miembros que trabajan y otros que están parados). El primer hecho destacable es que, entre 1980 y 1990, el porcentaje de población en hogares que no contienen parados disminuye en 6 puntos, pasando de casi un 73 por ciento a algo menos del 67 por ciento. Paralelamente, aumenta el peso de la población en hogares formados exclusivamente por inactivos (3,3 puntos), así como en hogares en los que todos los miembros en edad activa

(24) Véase, por ejemplo, REQUENA (1993).

permanecen desempleados (de 5,3 por ciento a 6 por ciento, 0,7 puntos de aumento) y aquellos otros en los que algún miembro está en paro (2 puntos de aumento).

En este último tipo de hogar vive un 13,2 por ciento de la población en 1990. Interesa destacar que la situación de este tipo de hogares, aun siendo peor que la de los formados por ocupados, resulta claramente más favorable que la de aquéllos en los que todos son desempleados, cuya incidencia relativa supera, en ambas fechas, a la de hogares constituidos por inactivos.

En comparación con el cuadro III.2.6, cabe destacar que el porcentaje de población en hogares formados sólo por inactivos es sensiblemente menor que el de personas en hogares encabezados por pensionistas, y que la incidencia relativa de la pobreza en este grupo no se ha modificado apenas entre las dos fechas consideradas. Por otra parte, los hogares con tasa de paro igual a la unidad se hallan en peor posición relativa que los encabezados por parados del cuadro anterior, lo que indica que, pese a la similitud del peso demográfico de ambos grupos, las familias incluidas en ambos no coinciden al 100 por ciento (es posible, por ejemplo, que algunas de las clasificadas en el grupo TP=1 estén sustentadas por un inactivo).

La mayor riqueza informativa de la EPF de 1990/91 nos permite estudiar más en profundidad la relación entre variables laborales y pobreza. El cuadro III.2.8 ofrece información adicional que resulta interesante en este sentido. La primera parte del cuadro contiene una clasificación más desglosada de la situación laboral del sustentador principal, en la que se diferencian los ocupados a tiempo completo y parcial (definidos éstos como los que han trabajado menos de 13 horas durante la semana anterior), los parados de corta y larga duración (dos años o más buscando empleo) y los perceptores de una pensión de jubilación o invalidez de los restantes pensionistas.

Dentro de los ocupados, cabe observar que tan sólo una muy pequeña parte de los mismos trabaja a tiempo parcial (25), y que la incidencia de la pobreza resulta en estos hogares ligeramente superior, pero queda aún por debajo de la media. No ocurre lo mismo con los

(25) Se trata, en cualquier caso, de una definición muy restringida de lo que constituye tiempo parcial, pero es la única que permiten los datos que ofrece la EPF.

CUADRO III.2.8
POBREZA SEGUN OTRAS VARIABLES LABORALES
EN 1990 (GASTO)

Otras variables laborales		% personas	AÑO 1990		% pobres
			H	IR	
Situación laboral ampliada	Ocupados a tiempo completo	66,4	12,7	0,71	47,1
	Ocupados a tiempo parcial	1,2	16,2	0,90	1,1
	Parado corta duración (< 24 meses)	4,4	32,5	1,81	8,0
	Parado larga duración (> 24 meses)	1,1	41,4	2,31	2,5
	Pensionista jubilación/invalidez	21,5	26,9	1,50	32,2
	Otros pensionistas	3,5	30,1	1,68	5,9
	Rentistas y otros inactivos	1,8	30,4	1,70	3,1
Categoría profesional	Trabajadores manuales ind. y ss.	25,8	13,6	0,76	19,6
	Trabajadores no manuales ind. y ss.	22,9	6,3	0,35	8,0
	Autónomos industria y servicios	10,9	12,1	0,68	7,4
	Trabajadores agrícolas	6,8	33,4	1,86	12,6
	Jubilados	21,5	26,9	1,50	32,2
	Otros	12,1	29,4	1,63	19,7
Tipo de asalariado	Asalariado público	13,4	8,1	0,41	5,5
	Asalariado privado no agrícola	39,4	12,7	0,65	25,6
	Asalariado privado agrícola	4,2	37,3	1,91	8,0
TOTAL		100,0	19,6	1,00	100,0

parados de larga duración, que son la quinta parte del total y sufren una tasa específica de pobreza del 41,4 por ciento, casi diez puntos por encima de la de los parados de corta duración. Aunque el peso relativo de este grupo dentro de la población pobre es de sólo un 2,5 por ciento, no cabe duda de que se trata de unos hogares en situación especialmente vulnerable, dado que su principal perceptor de ingresos es alguien que busca trabajo desde hace más de dos años y que es probable que haya agotado su derecho a percibir prestaciones de desempleo.

En el caso de los pensionistas, parece claro que aquéllos que perciben una pensión de jubilación o invalidez tienen una posición económica más ventajosa que el resto, resultado lógico si tenemos en cuenta que las pensiones más elevadas pertenecen a estos dos tipos. Y así, la incidencia relativa de la pobreza en este grupo, que abarca a la mayoría de los pensionistas, es de 1,50, inferior al 1,68 del 3,5 por ciento de la población en hogares de otro tipo de pensionistas. Dentro de este último grupo se incluye, muy probablemente, la mayor parte de los hogares encabezados por mujeres mayores de sesenta y cuatro años (un 2,5 por ciento de la población según el cuadro III.2.1), cuyo índice de pobreza se acercaba al 40 por ciento.

Las partes segunda y tercera del cuadro nos permiten constatar algunas diferencias interesantes dentro de la población ocupada, según la categoría socioprofesional que se tenga o el tipo de asalariado que se sea. Así, la tasa de pobreza de los trabajadores no manuales de la industria y los servicios es algo menos de la mitad que la que afecta a los trabajadores manuales, e inferior también a la de los autónomos de estos dos sectores. Pese a todo, la incidencia relativa se sitúa en los tres casos por debajo de la unidad. Ello no ocurre así, en cambio, dentro del colectivo de trabajadores agrícolas, que es el único grupo de trabajadores cuyo índice de pobreza es mayor que el de jubilados y otros inactivos, situándose en torno al 33 por ciento. Esta alta incidencia de la pobreza entre los trabajadores del campo hace que su peso en la población pobre (12,6 por ciento) resulte casi el doble de su importancia demográfica a nivel nacional.

En cuanto al tipo de asalariado, existen claras diferencias en función del sector y del carácter público o privado y del centro en el que se trabaje, presentando los funcionarios una incidencia relativa de la pobreza muy baja (0,41), inferior a los restantes asalariados no agrí-

colas (0,68) y muy por debajo de los jornaleros (1,91). Este último grupo constituye un segmento de los trabajadores agrícolas en situación especialmente precaria, con una tasa específica de pobreza del 37,3 por ciento.

Para finalizar este subapartado queremos, de nuevo, referirnos brevemente al modo en que estas conclusiones se ven alteradas si se utilizan los datos de renta en lugar de los de gasto. El cuadro III.2.9 incluye los indicadores de incidencia relativa para las diferentes situaciones laborales del cabeza de familia según renta y gasto, en 1980, y según ambas variables y la clasificación subjetiva, en 1990.

Resulta interesante comprobar que, si para los ocupados no se dan apenas diferencias de incidencia relativa según renta y según gasto, y para los pensionistas resulta superior la pobreza cuando se examinan los datos de gasto (resultado al que ya apuntaba el análisis de las variables demográficas), la situación se invierte claramente en los grupos de rentistas y otros inactivos y en los desempleados. Estos últimos tienen, en 1980, una incidencia relativa de 2,45 en la pobreza según renta, que se eleva a 2,93 en 1990. Los resultados de este indicador para el gasto son 1,73 y 1,91, respectivamente. Algo similar ocurre con los rentistas y otros inactivos, con una diferencia especialmente marcada en 1990 (IR de 2,47 según renta, frente a 1,68 según gasto). E interesa también señalar que, para ambos colectivos, la incidencia subjetiva de la pobreza se sitúa más en línea con la resultante

CUADRO III.2.9

SITUACION LABORAL E INCIDENCIA DE LA POBREZA
SEGUN GASTO, RENTA Y VALORACION SUBJETIVA

Situación laboral	1980		1990		
	Gasto	Renta	Gasto	Renta	Subjetivo
Ocupados	0,78	0,79	0,71	0,79	0,55
Parados	1,76	2,45	1,91	2,93	2,20
Pensionistas	1,71	1,41	1,53	1,05	1,51
Rentistas/otros inactivos	1,40	1,62	1,68	2,47	2,79
TOTAL	19,6 (1,00)	18,4 (1,00)	17,9 (1,00)	15,0 (1,00)	8,4 (1,00)

de los datos de renta al contrario de lo que ocurría en el caso de los ancianos y pensionistas.

La fuerte discrepancia en el caso de los desempleados está relacionada con el hecho de que, para este colectivo, el gasto equivalente medio declarado supera en un 31 por ciento a la renta equivalente media (cifra que se eleva al 46 por ciento en los parados de larga duración), lo que se sitúa claramente por encima de la diferencia entre ambas magnitudes a nivel nacional (un 19 por ciento). Por el contrario, el gasto medio de los pensionistas es sólo un 12 por ciento superior a su renta (que se rebaja a un 2 por ciento y un 7 por ciento, respectivamente, en los hogares encabezados por mujeres o varones mayores de sesenta y cuatro años).

Al igual que en el caso de las variables sociodemográficas, interpretar correctamente estas diferencias requiere una investigación más amplia, que permita separar los efectos del diferente grado de ahorro (o desahorro) voluntario de los del desigual reparto de la subestimación de los ingresos. Es probable que las necesidades de gasto de los hogares de desempleados superen a las de los pensionistas, y que el consumo descienda en menor medida que los ingresos en situaciones de desempleo. Pero resulta imposible, con la información acumulada hasta el momento, confirmar este tipo de hipótesis, por razonables que parezcan.

C. LA DISTRIBUCION TERRITORIAL DE LA POBREZA

España es un país de fuertes y persistentes contrastes regionales, por lo que la pobreza tiene un importante componente espacial que resulta interesante analizar. La conclusión principal de BOSCH, ESCRIBANO y SANCHEZ para el período 1973-81 era que la pobreza había disminuido más, en general, en las regiones más pobres que en las más ricas, lo que es coherente con la idea de un cierto descenso de las desigualdades regionales durante ese período. ¿Qué ha ocurrido a lo largo de la década de los 80?

El cuadro III.2.10 contiene los indicadores básicos de pobreza por regiones en 1980 y 1990. En él, las Comunidades aparecen ordenadas según su gasto equivalente medio en 1990, lo que permite

CUADRO III.2.10
POBREZA SEGUN COMUNIDAD AUTONOMA EN 1980 Y 1990

CC. AA.	% personas	AÑO 1980			AÑO 1990			% ΔH	
		H	IR	% pobres	% personas	H	IR		% pobre
Extremadura	2,9	41,2	2,10	6,1	2,9	39,0	2,18	6,3	-6,0
Andalucía	17,2	29,2	1,49	25,6	17,8	26,3	1,47	26,2	-9,9
Canarias	3,7	30,3	1,55	5,7	3,8	26,8	1,50	5,7	-11,5
Castilla-La Mancha ..	6,8	35,3	1,80	12,2	4,4	24,0	1,34	5,9	-32,0
Murcia	2,5	20,5	1,05	2,6	2,6	22,0	1,23	3,2	7,3
Galicia	7,5	30,6	1,56	11,7	7,2	24,6	1,37	9,9	-19,6
Castilla y León	6,8	24,6	1,25	8,5	6,7	24,6	1,37	9,2	0,0
C.Valenciana	9,6	15,6	0,80	7,7	9,8	17,1	0,95	9,3	33,2
Rioja	0,7	13,3	0,68	0,5	0,7	17,4	0,97	0,7	30,8
Aragón	3,2	15,3	0,78	2,5	3,1	19,8	1,11	3,4	29,4
Cantabria	1,4	15,0	0,76	1,1	1,3	15,7	0,88	1,1	-5,0
Asturias	2,9	19,7	1,00	2,9	2,9	13,7	0,76	2,2	-30,4
País Vasco	5,6	6,7	0,34	1,9	5,5	10,0	0,56	3,1	49,2
Baleares	1,8	15,3	0,78	1,4	1,7	9,8	0,55	0,9	-35,9
Madrid	12,5	8,2	0,42	5,2	12,6	6,2	0,35	4,4	-24,4
Navarra	1,3	9,8	0,50	4,9	1,3	6,1	0,34	0,4	-37,7
Cataluña	15,6	9,5	0,48	4,6	15,3	8,8	0,49	7,5	-7,4
TOTAL	100,0	19,6	1,00	100,0	100,0	17,9	1,00	100,0	-8,7

apreciar fácilmente la alta correlación existente entre la posición de la Comunidad en la escala de pobreza-riqueza a nivel regional y la ordenación de las regiones según sus índices de pobreza. Si manejásemos umbrales relativos dentro de cada Comunidad esta correlación no sería tan clara, pues no siempre las regiones más pobres son las más desiguales, pero con el umbral definido como la mitad de la media nacional que aquí aplicamos se trata de un resultado esperable.

Las columnas que contienen los índices H y de incidencia relativa permiten comprobar que existen grandes diferencias en el porcentaje de personas que se sitúan por debajo del umbral en las diversas regiones españolas. El mayor índice corresponde en los dos años a Extremadura, un 40 por ciento aproximadamente de cuyos habitantes gastan por debajo del umbral de pobreza. Este alto índice hace que los extremeños estén claramente sobrerrepresentados en la población pobre: sólo 29 de cada mil españoles viven en esta región, pero hay 63 extremeños por cada mil pobres.

A continuación se sitúan Canarias, Andalucía, Galicia, las dos Castillas y Murcia, con índices de pobreza en torno al 25 por ciento de la población, y que, junto con Aragón (cuya tasa es del 19,8 por ciento) constituyen las Comunidades que tienen en 1990 una incidencia relativa de la pobreza por encima de la media nacional. En el otro extremo se sitúan Navarra, Madrid y Cataluña, con una incidencia relativa menor de 0,50, seguidas de Baleares, País Vasco y Asturias (con IR entre 0,50 y 0,76) y Cantabria, Comunidad Valenciana y la Rioja, con IR entre 0,76 y 1.

Dada la fuerte relación entre disparidades regionales y diferencias en los índices de pobreza de cada región cabe esperar que la evolución de las tasas de pobreza entre 1980 y 1990 refleje con relativa fidelidad las variaciones en dichas disparidades, de modo que si las distancias regionales se acortan se dará, como constataban BOSCH, ESCRIBANO y SANCHEZ para el período 1973-80, una minoración de las diferencias entre las respectivas incidencias relativas de la pobreza. ¿Hasta qué punto se cumple este resultado? El cuadro III.2.11 permite comprobar que, en una gran medida, así ha ocurrido en el período, si bien hay ciertos comportamientos disonantes que hacen que indicadores como el del cociente entre la incidencia relativa máxima y la mínima apenas se vean alterados.

CUADRO III.2.11
 EVOLUCION DE LAS DISPARIDADES REGIONALES
 Y LOS INDICES DE POBREZA POR REGIONES (1980-1990)

	Se empobrecen	Se enriquecen	Crece IR	Decrece IR	
CC. AA. ricas	Aragón Balears Cantabria Madrid País Vasco Rioja Valencia	Cataluña Navarra	Aragón Cantabria Cataluña País Vasco Rioja Valencia	Balears Madrid Navarra	IR < 1
CC. AA. pobres	Castilla y León Murcia	Andalucía (=) Asturias Canarias Castilla-L. M. Extremadura Galicia	Castilla y León Extremadura Murcia	Andalucía Asturias Canarias Castilla L. M. Galicia	IR > 1

Cabe notar que los cuadrantes 1/1 y 2/2, que incluyen a las regiones cuyo comportamiento es tendente a la disminución de las diferencias entre regiones, aparecen más llenos en el caso de las variaciones del gasto medio que en el de los cambios en la incidencia relativa de la pobreza. Ello es debido a que hay Comunidades ricas que se empobrecen pero en las cuales la pobreza desciende más que la media (como Madrid o Baleares), al tiempo que hay Comunidades pobres que se enriquecen (como Extremadura) sin ver por ello reducirse en su ámbito la incidencia relativa de la pobreza. Pero en general es posible concluir, como para el período anterior, que la incidencia relativa tiende a aumentar en las regiones ricas y disminuir en las más pobres.

En cualquier caso, y como mostraba la última columna del cuadro III.2.10, las variaciones de los índices son de muy diversa magnitud porcentual en las diversas Comunidades. Cabría distinguir, en este sentido, entre regiones en las que la pobreza se reduce más que la media nacional (Navarra, Baleares, Castilla-La Mancha, Asturias —con descensos superiores al 30 por ciento—, Madrid, Galicia, Canarias y Andalucía), regiones en donde los índices decrecen menos

que la media o permanecen constantes (Cataluña, Cantabria y Extremadura) y regiones en las que la pobreza aumenta (Murcia, Aragón, La Rioja, Valencia y, sobre todo, el País Vasco).

Un segundo aspecto espacial que queremos tratar brevemente es la relación entre tamaño del municipio en que se sitúa el hogar y niveles de pobreza, ya que la mayor incidencia de ésta en las zonas rurales parece ser, también, un fenómeno persistente en nuestro país, y de importancia significativa si tenemos en cuenta que, pese al progresivo proceso de urbanización, una cuarta parte de la población nacional vive todavía en municipios menores de 10.000 habitantes (ver cuadro III.2.12).

El cuadro anterior muestra que, en 1990, la pobreza sigue siendo un fenómeno predominantemente rural (tasa del 28,8 por ciento en los municipios de menos de 10.000 habitantes, frente al 9 por ciento en los mayores de 500.000), y que se mantiene la correlación inversa entre tamaño del municipio y pobreza. Aunque la gran diferencia entre el índice de pobreza del primer tamaño y el resto no deja lugar a dudas acerca de la posición desventajosa de las zonas rurales, es posible que la variable relevante que utilizamos (gasto monetario) no tenga las mismas implicaciones en términos de nivel de vida en las zonas rurales que en las urbanas, debido a la importancia del autoconsumo y a las diferencias en el precio de ciertos bienes esenciales (como la vivienda). Por ello, queremos apuntar la posibilidad de que el porcentaje de personas pobres dentro de esa cuarta parte de la población que habita en los municipios menores esté en cierta medida sobreestimado.

En cuanto a los cambios experimentados entre las dos fechas, el cuadro sugiere pocas variaciones significativas, al margen de un cierto traslado de la pobreza de los municipios menores a los mayores, debido al doble efecto de la urbanización y el aumento de la incidencia relativa de la pobreza en los núcleos de mayor tamaño.

Para terminar este epígrafe, ofrecemos, en el cuadro III.2.13, una comparación de las diferencias espaciales en la incidencia relativa de la pobreza según renta y según gasto, incluyendo también la incidencia subjetiva para las regiones en 1990. La observación principal es que el mapa global de la pobreza no varía en exceso al considerar los datos de ingresos en lugar de los de gasto, esto es, las regiones que tienen incidencia mayor que la unidad son las mismas con ambas varia-

CUADRO III.2.12
POBREZA SEGUN TAMAÑO DEL MUNICIPIO EN 1980 Y 1990

Tamaño del municipio	AÑO 1980				AÑO 1990			
	% personas	H	IR	% pobres	% personas	H	IR	% pobres
<10.000	30,0	32,2	1,64	49,2	25,4	28,8	1,61	40,9
10-50.000	21,4	21,8	1,11	23,7	23,4	19,2	1,07	25,0
50-100.000 (1)	(1)	(1)	(1)	(1)	9,3	16,0	0,89	8,3
100-500.000 (1)	29,9 (1)	13,0 (1)	0,66 (1)	19,7 (1)	23,3	12,6	0,70	16,3
>500.000	18,7	7,3	0,37	6,9	18,6	9,0	0,50	9,3
TOTAL	100,0	19,6	1,00	100,0	100,0	17,9	1,00	100,0

(1) 50.000-500.000 y capitales de provincia, en 1980.

CUADRO III.2.13
 INCIDENCIA RELATIVA DE LA POBREZA POR CC.AA. Y TAMAÑO DEL MUNICIPIO SEGUN
 GASTO, RENTA Y VALORACION SUBJETIVA

CC.AA.	AÑO 1980		AÑO 1990			Gasto medio/ Renta media	
	Gasto	Renta	Gasto	Renta	Subjetivo	1980	1990
Extremadura	2,12	2,42	2,18	2,09	1,51	1,27	1,18
Andalucía	1,49	1,63	1,47	1,70	1,99	1,28	1,23
Canarias	1,55	1,57	1,50	1,63	2,33	1,24	1,21
Castilla-LM	1,80	1,77	1,34	1,23	1,45	1,22	1,21
Murcia	1,05	1,41	1,23	1,60	0,85	1,35	1,23
Galicia	1,56	1,62	1,37	1,20	0,49	1,30	1,17
Castilla y León	1,25	1,12	1,37	1,00	0,68	1,17	1,11
C.Valenciana	0,80	0,63	0,95	0,83	1,03	1,20	1,12
Rioja	0,68	0,49	0,97	0,48	0,49	1,17	0,93
Aragón	0,78	0,79	1,11	0,89	0,26	1,19	1,07
Cantabria	0,76	0,70	0,88	0,83	0,39	1,26	1,16
Asturias	1,00	0,82	0,76	0,43	0,74	1,08	1,21
País Vasco	0,34	0,29	0,56	0,60	0,69	1,17	1,15
Baleares	0,78	0,67	0,55	0,47	0,93	1,25	1,16
Madrid	0,42	0,48	0,35	0,67	0,55	1,17	1,25
Navarra	0,50	0,52	0,34	0,51	0,52	1,18	1,33
Cataluña	0,48	0,29	0,49	0,40	0,65	1,11	1,20
Mun. < 10.000	1,64	1,68	1,61	1,33	n.d.	1,19	1,15
Mun. 10-50.000	1,11	1,09	1,07	1,16	n.d.	1,22	1,21
Mun. 50-100.000	(1)	(1)	0,89	1,06	n.d.	(1)	1,22
Mun. 100-500.000	0,66 (1)	0,65 (1)	0,70	0,76	n.d.	1,19	1,19
Mun. > 500.000	0,37	0,36	0,50	0,61	n.d.	1,14	1,18
TOTAL	1,00	1,00	1,00	1,00	3,9	1,19	1,00

bles, y lo mismo ocurre con las que tienen tasas de pobreza inferiores a la media (con la excepción de Aragón en 1990). Por otra parte, en la clasificación subjetiva disminuye el número de regiones con incidencia mayor que la unidad, sobresaliendo el valor de Canarias (2,33, frente a 1,50 y 1,63 con gasto y renta, respectivamente).

A nivel individual se aprecian, sin embargo, algunos cambios de posición significativos, y así hay regiones en las cuales la incidencia de la pobreza es sustancialmente mayor con gasto que con renta (por ejemplo, Cataluña 1980 o Rioja 1990), mientras que lo contrario ocurre en otras (como Murcia, o Navarra 1990). La última columna, que ofrece los cocientes entre gasto y renta equivalentes medios para cada región, subraya las diferencias existentes, y así se puede comprobar que La Rioja 1990 es la única región para la cual la renta media supera al gasto medio declarado, mientras que el gasto se sitúa en torno al 30 por ciento por encima de la renta en Navarra, para esa misma fecha. El cociente gasto/renta suele ser mayor en las regiones más pobres, resultando esta pauta más clara en 1980 que en 1990.

En cuanto al tamaño del municipio, no se aprecian grandes diferencias de incidencia relativa según se utilicen datos de renta o de gasto, si bien la posición de las zonas más rurales mejora en cierta medida cuando se examinan las cifras de ingresos, en 1990. Cabe concluir, por tanto, que las consecuencias principales en cuanto a incidencia de las variables espaciales en el nivel de pobreza no se ven sustancialmente modificadas si el estudio se basa en los datos de renta, si bien se producen ciertas reordenaciones en el caso de las Comunidades.

IV. HACIA UN CONCEPTO MAS AMPLIO DE POBREZA

Hasta ahora hemos venido manejando un concepto unidimensional y relativo de pobreza, que es el más ampliamente aceptado y utilizado en los estudios europeos y ofrece, sin duda, una serie de ventajas importantes en cuanto a sencillez y operatividad. Sin embargo, como argumentábamos en el primer epígrafe, este tipo de definición de la pobreza presenta, también, algunas claras insuficiencias, que pueden contemplarse como el precio a pagar a cambio de la simplicidad de la

definición. La principal la constituye una cierta pérdida de contenido del concepto de pobreza, que se vuelve en exceso tributario de la idea de desigualdad y deja de tener un significado concreto en términos de nivel de vida.

Resulta, en efecto, relativamente cómodo obtener un umbral definido como un determinado porcentaje de la renta media y calcular el número de personas o de hogares que se sitúan por debajo de ese umbral, o el cociente entre su renta media y la línea divisoria. No parece tan sencillo, sin embargo, interpretar en términos de bienestar las diferencias en las tasas de pobreza correspondientes a diversos países, con distinto nivel de vida medio, o a diferentes momentos del tiempo, entre los cuales las condiciones materiales generales han variado. Si en un país se produce una etapa de rápido crecimiento y aumento generalizado del nivel de vida sin cambios en el perfil distributivo, de tal modo que al final del período todos los hogares han visto aumentar su renta en la misma proporción, ¿no consideraremos que se ha producido una disminución de la pobreza? Desde un punto de vista absoluto, no cabría duda alguna de que así ha sido; la variación sería nula, sin embargo, si utilizásemos un umbral relativo como el dado por la mitad de la renta media.

La necesidad de complementar los índices de pobreza relativa con algún indicador que refleje el nivel de vida medio resulta aún más patente si tenemos en cuenta que incluso al comparar el grado de desigualdad de dos distribuciones resultan habituales criterios como la curva de Lorenz generalizada, que se construye multiplicando los porcentajes de renta acumulada de cada decila por el valor absoluto de la renta media de la distribución. Y por otro lado, resulta difícil juzgar los efectos del crecimiento sin tener en cuenta más que su impacto en el grado de dispersión de las rentas, que es lo que en última instancia determina las tasas relativas de pobreza. El viejo debate sobre la conveniencia de hacer primero crecer la tarta para luego concentrarse en mejorar su reparto o invertir las prioridades difícilmente se verá iluminado por un análisis de la pobreza que ignora una de las dos dimensiones relevantes.

El mayor problema de las definiciones absolutas es, claro está, la dificultad para establecer un umbral representativo de ese nivel de vida por debajo del cual, en diferentes países y períodos, podemos ca-

racterizar a una persona como pobre. La primitiva idea de una línea absoluta universal e invariable, correspondiente a un mínimo biológico de subsistencia, tiene poco sentido hoy en día en los países desarrollados. Se tiende más bien a un mínimo absoluto con matices relativos, dependiente en alguna medida de la sociedad concreta en que se define, pero dotado un alto grado de independencia en relación a las variaciones cíclicas de la tasa de crecimiento económico. En palabras de Sen, debería tratarse de un concepto absoluto en el terreno de las capacidades y relativo en el de los bienes concretos necesarios para realizar dichas capacidades (Sen, 1983).

Exceptuando los países en que, como EE.UU. o Canadá, existen líneas oficiales de pobreza, es poco lo que se ha investigado tomando como punto de partida conceptos de pobreza alternativos a la definición de tipo relativo y unidimensional predominante. Nuestro país no constituye una excepción en este sentido, ya que, como hemos visto, los dos principales estudios basados en el EPF definen la pobreza como un nivel de gasto inferior a la mitad de la media nacional, y el mismo tipo de concepto usa el otro gran estudio sobre pobreza realizado en los 80, aunque a partir de los ingresos (CARITAS, 1984) (26).

No pretendemos en este trabajo llenar esta laguna, lo que constituye sin duda una tarea difícil que requiere una cantidad considerable de tiempo y esfuerzo. Sí queremos, sin embargo, reivindicar la oportunidad de líneas de investigación en este sentido y, sobre todo, su *posibilidad*. A modo de primera aproximación hemos analizado una serie de informaciones que ofrece la EPF sobre aspectos como las características de la vivienda, el equipamiento del hogar, el tipo de cobertura sanitaria que se posee o el tipo de ingresos que constituye la principal fuente de renta de los hogares, estudiando la correlación entre la posición de los mismos en las escalas de renta y gasto y este tipo de indicadores. Con ello tratamos, por un lado, de aportar una información adicional sobre las condiciones de vida de los individuos y familias que clasificamos como «pobres» tras examinar sus niveles de

(26) Se cuenta, sin embargo, con algunos estudios regionales interesantes, como el realizado en el País Vasco en la fase previa a la implantación del salario social, y en el que, junto a la pobreza financiera, se define y cuantifica una pobreza «de acumulación» (véase GOBIERNO VASCO, 1987), o, a nivel nacional, el inédito trabajo sobre pobreza subjetiva realizado por encargo del Ministerio de Trabajo en 1984 (EQUIPO DE ESTUDIOS, 1984), en el que se seguía una metodología empleada en otros estudios europeos.

ingresos o consumo, y por otra, de comprobar el grado de coherencia global entre posición en las escalas definidas por nuestras variables monetarias y variaciones en estos indicadores. Para ello hemos dividido la población total en nueve subgrupos, según su nivel de renta o de gasto en relación a la media. La comparación de los indicadores para los tramos inferiores de renta y de gasto nos permitirá, por ende, valorar cuál de las dos variables nos permite discriminar mejor entre ricos y pobres.

Antes de exponer los resultados de este análisis, presentamos una cuantificación de las tendencias de la pobreza en los 80 cambiando el criterio de actualización del umbral, de modo tal que definimos éste en 1990 como la mitad de la media de 1980 actualizada según el índice de precios al consumo. Aunque esto no supone una medición de la pobreza absoluta, puesto que partimos de una línea relativa para la primera fecha, sí nos permite responder a la cuestión de en qué medida se han reducido las tasas de pobreza en relación a un nivel de vida fijo en términos reales durante la última década.

El cuadro IV.1 ofrece los porcentajes de personas que, en 1990, quedarían por debajo de unos niveles de renta y de gasto equivalentes, en términos reales, a las respectivas líneas de pobreza de 1980. Si nos centramos en el umbral del 50 por ciento del gasto monetario medio, el índice de pobreza ha pasado del 19,6 por ciento de 1980 a un 11,6 por ciento diez años más tarde, lo que supone una reducción del 40 por ciento. El porcentaje de población por debajo de las líneas del 40 y el 60 por ciento se ven rebajadas, por otra parte, al 6 y al 18,6 por ciento respectivamente. Con los datos de ingresos, resulta un descenso aún más marcado, al igual que ocurría con la evolución

CUADRO IV.1
% PERSONAS POBRES CON EL UMBRAL DE 1980 CONSTANTE
EN TERMINOS REALES

Umbral	Gasto monetario			Renta monetaria		
	1980	1990	%Δ	1980	1990	%Δ
U40	11,6	6,0	- 48,2	10,6	4,8	- 54,7
U50	19,6	11,6	- 40,8	18,4	9,5	- 48,3
U60	28,7	18,6	- 35,2	27,5	15,9	- 42,2

de la pobreza relativa según ambos criterios. Según la línea del 50 por ciento, tan sólo un 9,5 por ciento de la población resulta pobre en 1990, frente al 18,4 por ciento de diez años antes.

La disminución de la pobreza resulta, por tanto, sensiblemente mayor según un criterio de actualización del umbral que lo mantiene fijo en términos reales. Ello no debe sorprendernos si tenemos en cuenta que los años 80, y en especial su segunda mitad, han sido una época de fin de la crisis y comienzo de una clara recuperación económica, que ha impulsado el crecimiento de las rentas y consumo reales de la población. Paralelamente, los índices de desigualdad tienden a disminuir a lo largo de la década, reforzando el efecto beneficioso del crecimiento sobre los niveles de pobreza, medida ésta en función de un estándar fijo.

Se ha producido, por tanto, una mejora en términos reales de las condiciones de vida de la población entre las dos fechas consideradas, que hace que la tasa de pobreza medida en relación al umbral de 1980 se vea reducida en aproximadamente un 50 por ciento. Desde otro punto de vista, ello significa que nuestros pobres «relativos» de 1990 tienen un mayor nivel de vida que los de 1980, y ello ha de tener un reflejo en los indicadores de consumo y posesión de ciertos bienes (vivienda, automóvil, electrodomésticos, etc.) que recoge la EPF. De ahí la pertinencia de construir una serie de indicadores objetivos que resulten comparables a lo largo del tiempo para estudiar las tendencias de la pobreza absoluta, tarea que nos planteamos abordar en otra fase de este proyecto de investigación.

Pasemos ahora al estudio de las características que diferencian, en términos de fuentes de ingresos e indicadores del nivel de vida, a los hogares situados en los distintos niveles de renta y gasto en 1990.

Los cuadros IV.2 y IV.3 ofrecen la distribución de la población por tramos de renta y gasto, para los nueve niveles que hemos definido. Los tres primeros contienen nuestra población pobre, según el umbral del 50 por ciento de la media (17,9 por ciento y 15 por ciento de la población para las distribuciones del gasto y la renta, respectivamente). Los tres siguientes se sitúan entre el umbral y la media, y en ellos se ubica aproximadamente un 45 por ciento de los españoles. Por último, se han definido tres niveles por encima del umbral, el superior de los cuales incluye a aquellas personas cuya renta o gastos re-

CUADRO IV.2
DISTRIBUCION DE LA POBLACION Y TAMAÑO MEDIO DEL HOGAR
POR TRAMOS DE GASTOS

Tramos de GASTO (% media)	Gasto equivalente medio	Población		Hogares		Tamaño medio hogar
		%	% acum.	%	% acum.	
< 25	155.249	2,3	2,3	2,9	2,9	2,8
25 - 40	278.233	7,5	9,9	7,9	10,8	3,2
40 - 50	375.176	8,1	17,9	8,0	18,8	3,4
50 - 60	457.863	9,3	27,3	9,1	27,9	3,5
60 - 75	560.207	14,1	41,3	13,5	41,4	3,5
75 - 100	722.061	20,7	62,0	19,4	60,8	3,6
100 - 150	1.008.044	22,3	84,4	22,1	82,9	3,4
150 - 200	1.425.158	9,0	93,4	9,3	92,2	3,3
> 200	2.300.738	6,6	100,0	7,8	100,0	2,9
TOTAL	831.867	100,0	—	100,0	—	3,4

CUADRO IV.3
DISTRIBUCION DE LA POBLACION Y TAMAÑO MEDIO DEL HOGAR
POR TRAMOS DE RENTA

Tramos de RENTA (% media)	Renta equivalente media	Población		Hogares		Tamaño medio hogar
		%	% acum.	%	% acum.	
< 25	117.191	2,3	2,3	1,9	1,9	4,1
25 - 40	237.175	5,6	8,0	4,6	6,6	4,1
40 - 50	316.266	7,0	15,0	6,4	13,0	3,7
50 - 60	386.199	9,7	24,6	9,5	22,5	3,4
60 - 75	471.895	14,9	39,5	14,9	37,4	3,4
75 - 100	605.845	21,7	61,2	21,7	59,1	3,4
100 - 150	843.099	24,4	85,7	24,3	83,4	3,4
150 - 200	1.198.422	8,3	93,9	9,2	92,6	3,1
> 200	1.922.023	6,1	100,0	7,4	100,0	2,8
TOTAL	699.145	100,0	—	100,0	—	3,4

sultan superiores a dos veces la media nacional. Estos tres niveles superiores abarcan, aproximadamente, al 15 por ciento de la población.

En los cuadros se aprecia la existencia de fuertes discrepancias entre el nivel de renta o gasto medios de los diversos tramos, así como el diferente perfil de ambas distribuciones. Como quedaba patente en los gráficos del tercer epígrafe, que mostraban las tasas de pobreza para diversas líneas por debajo del umbral, existen más individuos pobres según su gasto que según sus ingresos, pero la situación se invierte para los niveles muy bajos de ambas variables (el índice se iguala en el nivel correspondiente al 25 por ciento de la media).

La principal discrepancia entre las poblaciones pobres de los dos cuadros se refiere, sin embargo, al tamaño medio del hogar, mayor en el caso de la renta y con una diferencia creciente conforme nos acercamos a los estratos más bajos. Así, ese 2,3 por ciento de la población que, tanto con datos de gasto como con datos de ingresos, se sitúa por debajo del 25 por ciento de la media nacional, vive en hogares cuyo tamaño medio es de 2,8 personas en el caso del gasto, frente a 4,1 en el de la renta. Ello es coherente con la divergencia en la clasificación de los hogares de ancianos y pensionistas según ambos criterios, que comentábamos en el epígrafe dedicado al patrón de pobreza.

La importancia de esta divergencia clasificatoria se percibe con toda claridad en los cuadros IV.4 y IV.5, que informan sobre la fuente principal de ingresos para el hogar en las distintas categorías de renta y gasto. El 22,6 por ciento de los hogares que, a nivel nacional, declaran tener como fuente básica de ingresos las pensiones de jubilación o incapacidad (ver cuarta columna) se distribuye muy desigualmente por tramos de ingresos y de gastos. En el caso del gasto, en torno al 40 por ciento de la población por debajo del umbral del 40 por ciento vive de este tipo de ingresos, disminuyendo este porcentaje de forma consistente según se pasa a tramos de gasto superiores. Por el contrario, en la clasificación según renta, menos de una cuarta parte de los hogares pobres percibe sus principales ingresos de las pensiones, y la proporción de hogares que vive de estas últimas aumenta hasta el tramo 50-60 por ciento de la media, para disminuir luego. Esta constituye, sin duda, una importante diferencia en la caracterización de la pobreza a que dan lugar ambas variables.

CUADRO IV.4
FUENTE PRINCIPAL DE INGRESOS PARA EL HOGAR Y ENDEUDAMIENTO,
POR TRAMOS DE GASTO

Tramos de gasto (% media)	% Hogares cuya fuente principal de ingresos es la siguiente								% Hogares que en último año han	
	Tr. cta. ajena	Tr. aut. no agr.	Tr. aut. agrícola	Pensión jub/inc.	Otros subs.	Rentas prop.	Otros ingre.	Sin ingr. regul.	Pedido préstamo	Amortizado préstamo
< 25	16,9	4,4	6,3	42,4	26,2	0,8	2,3	0,6	1,8	4,2
25 - 40	29,7	5,8	5,0	38,1	19,2	0,9	1,2	0,0	2,6	9,9
40 - 50	37,0	8,0	5,4	31,8	16,1	0,3	0,9	0,4	4,9	13,5
50 - 60	43,1	10,5	3,7	28,2	13,2	0,3	0,9	0,0	5,8	14,7
60 - 75	50,7	10,0	3,1	24,9	10,0	0,6	0,5	0,1	7,7	18,1
75 - 100	59,1	10,5	2,7	20,4	6,2	0,8	0,3	0,0	9,3	23,9
100 - 150	64,4	10,6	2,0	16,1	5,8	0,4	0,6	0,0	11,1	28,3
150 - 200	63,8	13,2	1,9	14,2	5,1	1,2	0,5	0,0	15,7	31,7
> 200	65,8	11,8	1,5	14,0	4,1	2,0	0,8	0,0	17,1	31,9
TOTAL	53,3	10,1	3,0	22,6	9,4	0,7	0,7	0,1	9,3	22,1

CUADRO IV.5
FUENTE PRINCIPAL DE INGRESOS PARA EL HOGAR Y ENDEUDAMIENTO,
POR TRAMOS DE RENTA

Tramos de renta (% media)	% Hogares cuya fuente principal de ingresos es la siguiente								% Hogares que en último año han	
	Tr. cta. ajena	Tr. aut. no agr.	Tr. aut. agrícola	Pensión jub/inc.	Otros subs.	Rentas prop.	Otros ingre.	Sin ingr. regul.	Pedido préstamo	Amortizado préstamo
< 25	22,9	11,0	9,3	14,2	27,3	5,5	5,1	4,7	8,4	16,0
25 - 40	33,8	8,4	6,1	24,9	24,4	0,4	1,9	0,1	7,3	16,8
40 - 50	39,1	7,1	4,3	26,5	20,8	0,5	1,6	0,0	8,4	17,4
50 - 60	41,5	7,3	3,2	35,3	10,8	0,2	1,6	0,0	6,9	17,1
60 - 75	47,8	7,6	3,4	25,0	15,4	0,2	0,5	0,0	7,5	17,9
75 - 100	51,9	9,3	3,3	26,6	8,4	0,3	1,9	0,0	8,4	21,5
100 - 150	63,5	10,9	2,2	18,6	3,6	0,7	0,5	0,0	10,3	24,3
150 - 200	64,4	15,0	1,8	15,1	2,5	1,0	0,1	0,0	12,5	28,5
> 200	68,9	15,4	0,8	9,6	1,9	3,0	0,2	0,0	13,5	32,5
TOTAL	53,3	10,1	3,0	22,6	9,4	0,7	0,7	0,1	9,3	22,1

Si atendemos a las restantes fuentes de ingresos, la primera en importancia para el conjunto de los hogares es, obviamente, el trabajo por cuenta ajena (53,3 por ciento de los mismos). Para esta fuente, el patrón que sugieren los datos de renta y los de gasto es muy similar, y se caracteriza por un aumento del porcentaje de hogares que declaran ésta como su fuente principal de ingresos según aumenta el nivel de renta y consumo. Ello se debe, por un lado, al mayor peso de inactivos y desempleados en la población pobre, que constatábamos al analizar en el epígrafe anterior los grupos más vulnerables, y por otro, a las desigualdades salariales entre aquéllos que trabajan.

Los hogares cuya fuente principal son los ingresos del trabajo autónomo no agrario tienden, también, a ser más numerosos conforme se asciende en las escalas de renta y gasto, sin que se aprecien discrepancias significativas entre ambos criterios de ordenación, si exceptuamos un ligero mayor predominio de este tipo en los niveles más bajos de ingresos (y en especial en el tramo de menos del 25 por ciento de la media), hecho que puede estar asociado a un grado significativo de subestimación de la renta en algunos de estos hogares. La siguiente fuente principal de ingresos por su importancia es la denominada «otros subsidios», que incluye prestaciones sociales distintas a las pensiones de jubilación e invalidez (pensiones de viudedad, prestación por desempleo, etc.). Tanto en gasto como en renta, los hogares que viven de este tipo de ingresos son mucho más frecuentes dentro de la población pobre que en el resto, superando el 25 por ciento en los del tramo inferior.

Las demás fuentes de ingresos tienen el carácter de principal para tan sólo una pequeña parte de la población total, y así únicamente el 3 por ciento de los hogares obtiene la mayoría de sus rentas del trabajo autónomo agrario, mientras que menos de un 1 por ciento declara vivir de rentas de la propiedad. Un 0,7 por ciento de los hogares se nutre de otro tipo de ingresos, en tanto que una de cada mil familias dice no tener ingresos regulares. Estas son las medias poblacionales, pero los cuadros permiten comprobar que algunas de estas fuentes adquieren una importancia superior en los grupos por debajo del umbral. Los ingresos agrícolas, por ejemplo, son más frecuentemente la fuente principal de ingresos en los hogares pobres que en el resto, y de nuevo de forma más marcada en los tramos más bajos de ingresos que en los de gasto. Por su parte, los hogares cuya fuente principal de

ingresos son las rentas de la propiedad son más frecuentes que la media en los niveles superiores de la escala, aunque, en el caso de la renta, destaca el hecho de que un 5,5 por ciento de los más pobres declaren vivir de este tipo de ingresos, lo que puede ser, nuevamente, indicio de una cierta subestimación en los datos de renta correspondientes a esta partida. Por último, señalar que la práctica totalidad de los hogares que dice no recibir ingresos regulares se concentra en el tramo inferior de la escala de renta (un 4,7 por ciento de los mismos).

Las últimas columnas incluyen una información complementaria relativa al porcentaje de hogares que, durante el último año, han solicitado un préstamo (primera columna) o están amortizando uno pedido con antelación (segunda columna). Podemos observar que tanto las solicitudes como las amortizaciones tienden a aumentar con el nivel de ingresos y gastos, aunque la progresión es más clara con los datos de gasto. Los pobres según ingresos han pedido o amortizado durante el último año préstamos con una frecuencia significativamente mayor que los pobres según gasto, diferencia que puede explicarse, al menos en parte, por el predominio de jubilados y pensionistas en los niveles bajos de consumo.

Los cuadros IV.6 y IV.7 reflejan una serie de aspectos relacionados con la distribución de la cobertura sanitaria y las prestaciones asistenciales entre los diversos niveles de renta. La información sobre cobertura sanitaria se refiere al porcentaje de personas con acceso a las diferentes formas de seguridad social o privada. La segunda parte del cuadro muestra el peso relativo y distribución de los perceptores de pensiones asistenciales de vejez e invalidez, así como del salario social.

La primera columna revela que prácticamente toda la población posee algún tipo de cobertura sanitaria, y la segunda confirma la generalización de la Seguridad Social, en la que están incluidos el 93,8 por ciento de los españoles. Si a esta cifra sumamos el 4,9 por ciento cubierto por las mutualidades públicas, el porcentaje se eleva al 98,7 por ciento de la población. Podemos de este modo concluir que, afortunadamente, la disponibilidad o no de cobertura sanitaria ya no es un criterio diferenciador de los individuos según su posición en la escala de renta. Si tenemos en cuenta el carácter complementario de la Seguridad Social y las mutualidades públicas, el hecho de que el peso de la primera descienda ligeramente al aumentar los niveles de renta y

CUADRO IV.6

COBERTURA SANITARIA Y PRESTACIONES ASISTENCIALES, POR TRAMOS DE GASTO

Tramos de gasto (% media)	% Población que tiene las siguientes formas de cobertura					% Población que recibe prestaciones no contributivas			
	Cobertura sanitaria	Seguridad social	Mutua pública	Privada obligat.	Privada volunt.	Benefic.	Vejez	Invalidez	Salario social
< 25	99,2	96,4	0,9	0,6	3,1	1,2	1,1	1,2	1,4
25 - 40	99,7	96,9	1,2	0,1	4,5	0,9	0,9	1,2	0,4
40 - 50	99,7	95,5	2,8	0,1	5,5	0,6	0,8	0,8	0,3
50 - 60	99,5	95,6	2,9	0,3	6,3	0,3	0,7	0,4	0,4
60 - 75	99,6	94,6	3,7	0,3	6,5	0,3	0,5	0,5	0,4
75 - 100	99,8	93,5	5,3	0,5	8,1	0,2	0,5	0,4	0,2
100 - 150	99,7	92,9	6,2	0,6	11,2	0,1	0,3	0,3	0,1
150 - 200	99,7	91,0	8,2	1,0	13,4	0,0	0,3	0,3	0,0
> 200	99,8	90,8	8,5	1,6	24,0	0,1	0,2	0,3	0,1
TOTAL	99,7	93,8	4,9	0,5	9,4	0,3	0,5	0,5	0,2

CUADRO IV.7
COBERTURA SANITARIA Y PRESTACIONES ASISTENCIALES, POR TRAMOS DE RENTA

Tramos de renta (% media)	% Población que tiene las siguientes formas de cobertura						% Población que recibe prestaciones no contributivas		
	Cobertura sanitaria	Seguridad Social	Mutua pública	Privada obligat.	Privada volunt.	Benefic.	Vejez	Invalidez	Salario social
< 25	99,3	93,7	0,9	0,7	4,1	3,0	0,2	0,8	0,9
25 - 40	99,9	96,9	1,1	0,2	3,8	1,1	0,3	0,5	0,9
40 - 50	99,7	96,4	1,2	0,2	7,0	0,3	0,7	0,6	0,5
50 - 60	99,6	96,3	2,4	0,3	5,9	0,3	0,7	0,7	0,3
60 - 75	99,8	95,3	3,5	0,2	7,4	0,3	0,6	0,5	0,3
75 - 100	99,6	94,4	4,6	0,5	7,9	0,1	0,6	0,6	0,2
100 - 150	99,8	92,9	6,1	0,7	10,0	0,1	0,4	0,4	0,1
150 - 200	99,5	90,4	8,2	1,0	16,8	0,1	0,3	0,2	0,0
> 200	99,7	86,5	13,7	1,2	21,8	0,0	0,1	0,1	0,0
TOTAL	99,7	93,8	4,9	0,5	9,4	0,3	0,5	0,5	0,2

gasto, al tiempo que aumenta el de las mutuas públicas, puede ser indicativo de la posición más ventajosa de los asalariados públicos en la escala de renta (que constatábamos, por otra parte, en el apartado dedicado al estudio del patrón de pobreza).

Por lo que respecta a las restantes formas de cobertura, destaca el peso adquirido por los seguros privados voluntarios, peso que tiende a aumentar con el nivel de renta o gasto, pero que es significativo, también, dentro de la población pobre: un 4,8 por ciento de los individuos pobres según gasto, y un 5,3 por ciento de los pobres según renta poseen algún tipo de seguro médico privado. En cuanto a la beneficencia, cabe resaltar su carácter marginal, dado que sólo tres de cada mil personas han de recurrir a ella. Su importancia como forma de cobertura es, sin embargo, algo mayor entre los más pobres, especialmente en el tramo inferior al 25 por ciento de la renta media.

También de carácter marginal resultan, sin duda, las prestaciones de carácter asistencial, ninguna de las cuales es percibida por más del 1 por mil de la población (hemos de matizar, sin embargo, que es posible que una parte de los beneficiarios de estas prestaciones se hallen fuera del ámbito muestral de la encuesta). Los tres tipos de subsidio aquí considerados se concentran en mayor medida en la población más pobre, si bien la pauta resulta más consistente con datos de gasto.

Los cuadros IV.8 y IV.9 contienen una serie de datos relativos a las características de la vivienda principal, así como a la posesión de vivienda secundaria. Las dos primeras columnas contienen dos indicadores de hacinamiento, consistentes en los ratios personas/habitaciones y metros cuadrados útiles por persona. A continuación se ofrece un indicador-resumen del equipamiento del hogar, dado por el número medio de bienes de equipo en cada tramo de renta. En la lista de bienes se incluyen electrodomésticos, medios audiovisuales, ordenadores personales y vehículos de transporte propiedad del hogar. Las siguientes columnas informan acerca de la forma de tenencia de la vivienda principal, mientras que la última recoge el porcentaje de hogares que posee una o más viviendas secundarias.

Los índices de hacinamiento reflejan un bajo nivel del mismo, tanto a nivel nacional como entre la población pobre, sin que se aprecien diferencias significativas al ascender en la escala de renta, si ex-

CUADRO IV.8
CARACTERISTICAS DE LA VIVIENDA POR TRAMOS DE GASTOS

Tramos de gasto % de media	Hacinamiento		N.º medio de bienes de equipo	Modo de tenencia de la vivienda principal					% Hogares que posee vivienda secundaria
	Personas /habit.	m2 pers.		Herencia	Compra pagada	Acceso propiedad	Gratuita	Alquiler	
< 25	0,65	38,3	5,2	28,3	46,0	2,9	11,1	11,6	2,5
25 - 40	0,69	35,2	6,3	21,9	48,5	7,5	9,4	12,7	5,4
40 - 50	0,70	33,5	7,2	19,3	50,4	9,9	8,7	11,6	5,3
50 - 60	0,70	32,2	7,7	17,5	50,2	10,9	8,2	13,1	6,3
60 - 70	0,72	30,6	8,3	15,1	52,8	10,3	6,9	14,9	7,9
75 - 100	0,72	29,3	9,2	11,4	55,5	11,6	7,0	14,6	10,6
100 - 150	0,68	30,9	10,0	10,4	54,7	13,2	6,5	15,1	13,4
150 - 200	0,64	35,3	10,9	9,0	52,9	14,1	5,7	18,2	16,0
> 200	0,54	43,1	11,7	9,1	51,0	13,2	5,7	21,1	23,5
TOTAL	0,68	32,8	9,0	13,8	52,6	11,4	7,2	15,0	10,9

CUADRO IV.9
CARACTERISTICAS DE LA VIVIENDA POR TRAMOS DE RENTA

Tramos de renta % de renta	Hacinamiento		N.º medio de bienes de equipo	Modo de tenencia de la vivienda principal				% Hogares que posee vivienda secundaria	
	Personas /habit.	m2 pers.		Herencia	Compra pagada	Acceso propiedad	Gratuita		Alquiler
< 25	0,93	30,2	7,0	17,3	43,7	5,5	13,5	20,3	5,1
25 - 40	0,88	25,3	7,2	18,2	46,5	8,7	10,3	16,3	4,9
40 - 50	0,76	29,9	7,6	19,3	49,8	8,7	8,3	13,8	7,5
50 - 60	0,72	31,1	7,6	16,1	52,7	10,0	8,6	12,6	6,6
60 - 70	0,69	33,8	8,0	15,9	51,5	11,3	8,1	13,2	8,5
75 - 100	0,67	32,1	8,6	14,8	53,5	11,4	6,2	14,1	8,9
100 - 150	0,67	31,5	9,8	11,8	55,6	12,2	6,4	13,9	12,8
150 - 200	0,60	35,9	10,6	9,2	54,1	11,6	6,0	19,1	17,5
> 200	0,53	43,8	11,5	7,4	49,0	15,7	6,4	21,5	21,3
TOTAL	0,68	32,8	9,0	13,8	52,6	11,4	7,2	15,0	10,9

ceptuamos el tramo superior. En la clasificación según gasto, la amplitud de la vivienda en relación al número de personas que la habitan resulta, de hecho, superior en los hogares del extremo inferior de la distribución, disminuye en los intermedios y aumenta de nuevo en los más altos. Esta pauta es indicativa de que el hacinamiento no constituye un rasgo distintivo general de la población pobre, sino acaso de ciertas formas de pobreza (especialmente, las que se ubican en los barrios marginales de las grandes ciudades). Al promediar los índices de este tipo de hogares pobres con otros como los formados por ancianos o familias rurales, las diferencias quedan en gran parte diluidas.

La columna de número medio de bienes de equipo sí refleja, en cambio, una clara relación con el tramo de renta o de gasto en que se localiza el hogar, situándose claramente por debajo de la media los hogares con menores recursos. Hemos de resaltar que el equipamiento de los hogares pobres según gasto resulta menor que el de los pobres según renta. Un comportamiento similar es el que muestra la columna referente a la posesión de vivienda secundaria. Frente al promedio nacional de un 10,9 por ciento de hogares con segunda vivienda, sólo un 2,5 por ciento de los más pobres según gasto la poseen, porcentaje que se eleva a un 5 por ciento aproximadamente para los situados entre el 25 y el 50 por ciento de la media. Y, también en este caso, los pobres según renta muestran una mejor posición que los que se sitúan bajo el umbral de gasto; lo que, de nuevo, apunta a la importancia de la subestimación de ingresos en los hogares peor clasificados en la escala de renta.

En cuanto a la forma de tenencia de la vivienda principal destaca, a nivel agregado, la baja importancia de las viviendas en régimen de alquiler, que son tan sólo el 15 por ciento del total, frente a un 77,8 por ciento poseídas en propiedad, de las cuales un 13,8 por ciento corresponden a herencia y un 11,4 por ciento no han sido aún totalmente pagadas (acceso a la propiedad). El 7 por ciento restante son viviendas cedidas gratuitamente.

Cabe destacar que el alquiler es más frecuente en los dos grupos más bajos y los dos más altos de ingresos, mostrando en cambio una tendencia ligeramente creciente con el gasto. Las viviendas gratuitas tienen, en cambio, mayor importancia en la población pobre que en el resto, para ambas variables, lo que indica una distribución progre-

siva de esta partida de consumo no monetario. Dentro de las viviendas en propiedad, la herencia es más importante en los niveles inferiores de renta y, sobre todo, en los de gasto, mientras que la propiedad, y especialmente el acceso a la misma, ascienden con el nivel de ingresos y consumo.

En los cuadros IV.10 y IV.11 se ofrece información adicional sobre las condiciones de la vivienda, atendiendo a las instalaciones de la misma y del edificio en que se ubica (posesión de teléfono, agua caliente, calefacción, ascensor, etc.). Los comportamientos en este apartado responden, en general, a lo esperable. Existe un alto grado de coherencia entre nuestra ordenación según las variables monetarias y estos indicadores materiales, si bien las diferencias no son igualmente marcadas en todos los indicadores, algunos de los cuales apenas discriminan, bien por su casi total generalidad (como la energía eléctrica) o por su marginalidad (como la existencia de instalaciones deportivas en el edificio). Las diferencias más significativas se dan en la posesión de teléfono, no generalizada en los hogares por debajo del umbral, y de calefacción, ascensor y garaje, instalaciones que posee, como media entre un 26 y un 29 por ciento de la población, pero tan sólo un 12 por ciento aproximadamente de la población por debajo del umbral de gasto.

Interesa resaltar que, al igual que ocurría con la posesión de vivienda secundaria, el acceso al endeudamiento o el número medio de bienes de equipo, las personas por debajo del umbral de renta presentan menores diferencias con la media nacional que las clasificadas como pobres según su gasto, esto es, hay más coherencia entre la pobreza objetiva y la pobreza en gasto que entre la primera y la que sugieren los datos de ingresos.

¿Qué ocurre con la pobreza «subjettiva»? Los cuadros IV.12 y IV.13 permiten aproximarse a esta cuestión, a partir del estudio de la respuesta a tres preguntas que forman parte del módulo subjettivo incluido en la EPF. Además de la autoclasificación en la escala de pobreza-riqueza, hemos seleccionado una pregunta sobre el grado de dificultad para llegar a fin de mes y otra sobre cómo es la propia situación económica en comparación a la de los vecinos, que puede dar una idea de la pobreza relativa subjettiva. En el cuadro se ofrecen los porcentajes de hogares que escogen las cuatro respuestas extremas a

CUADRO IV.10
INSTALACIONES DE LA VIVIENDA POR TRAMOS DE GASTO

Tramos de gasto % de media	% Hogares que disponen de los siguientes equipamientos									
	WC	Teléf.	Electr.	Agua cal.	Calef.	Ascen.	Garaje	Piscina	Inst. dep.	Aire ac.
< 25	82,9	34,3	97,7	67,8	6,3	6,5	8,1	0,4	0,3	0,9
25 - 40	94,8	50,2	99,7	82,9	11,0	9,9	10,3	0,1	0,2	0,6
40 - 50	96,9	63,5	99,7	90,1	15,6	15,5	16,1	0,3	0,5	1,2
50 - 60	97,3	66,3	99,8	93,1	18,0	21,1	19,3	0,3	0,5	0,5
60 - 75	98,5	74,4	99,8	95,1	20,5	24,1	21,2	0,8	0,7	1,3
75 - 100	99,4	83,0	99,0	96,7	26,7	30,5	27,9	1,5	1,1	2,2
100 - 150	99,5	87,1	100,0	98,0	32,9	35,9	33,1	1,2	0,9	3,2
150 - 200	99,6	89,2	100,0	98,6	41,1	43,3	41,0	2,2	2,1	4,0
> 200	99,8	91,0	100,0	99,0	48,4	52,2	50,2	3,3	2,8	6,1
TOTAL	98,1	76,9	99,8	94,3	26,8	29,4	27,4	1,2	1,0	2,4

CUADRO IV.11
INSTALACIONES DE LA VIVIENDA POR TRAMOS DE RENTA

Tramos de renta % de media	% Hogares que disponen de los siguientes equipamientos									
	WC	Teléf.	Electr.	Agua cal.	Calef.	Ascen.	Garaje	Piscina	Inst. dep.	Aire ac.
< 25	90,2	46,4	98,5	78,6	12,6	15,0	15,0	0,2	0,2	2,2
25 - 40	94,7	50,4	99,7	87,4	13,9	15,9	15,5	0,7	0,2	1,1
40 - 50	96,7	61,1	99,7	89,6	16,8	15,8	18,7	1,3	1,1	1,6
50 - 60	97,2	65,7	99,8	90,7	17,6	17,1	16,2	0,9	0,6	1,3
60 - 75	97,5	72,0	99,9	92,8	20,0	21,0	21,9	0,8	0,7	1,3
75 - 100	98,2	77,8	99,8	94,5	23,5	26,8	24,0	0,7	0,9	1,9
100 - 150	99,2	85,9	99,9	97,5	31,3	33,0	32,8	1,1	1,1	2,6
150 - 200	99,5	89,0	100,0	98,5	40,0	47,4	41,3	1,8	1,7	3,8
> 200	100,0	92,2	100,0	98,9	50,8	59,0	46,8	3,9	2,2	6,4
TOTAL	98,1	76,9	99,8	94,3	26,8	29,4	27,4	1,2	1,0	2,4

CUADRO IV.12
PERCEPCION SUBJETIVA DE LA PROPIA SITUACION ECONOMICA POR TRAMOS DE GASTO

Tramos de gasto % de media	Clasificación subjetiva			Dific. para llegar a fin de mes			Comparación con vecinos		
	Pobre	Casi pobre	Encima media/rico	Muy difícil	Difícil	Fácil/ muy fácil	Mucho peor	Peor	Mejor/mucho mejor
< 25	12,6	13,1	0,9	22,7	20,8	7,8	4,4	27,2	1,5
25 - 40	9,5	10,9	0,3	21,4	21,9	7,6	1,9	26,2	2,7
40 - 50	6,4	8,0	0,9	18,9	19,4	7,3	1,9	21,1	3,3
50 - 60	6,1	6,1	1,2	16,1	19,9	9,3	0,9	19,7	4,3
60 - 75	4,0	5,4	0,9	13,3	17,7	10,3	0,6	17,4	3,9
75 - 100	2,8	3,4	2,0	11,3	15,9	12,9	0,9	13,1	5,0
100 - 150	2,1	2,2	3,9	7,6	13,6	16,1	0,5	11,4	6,7
150 - 200	1,6	1,2	7,6	6,3	10,9	21,9	0,4	10,1	9,7
> 200	0,5	0,8	15,0	4,3	8,5	29,1	0,0	9,1	14,8
TOTAL	3,9	4,5	3,5	11,9	15,9	14,0	0,9	15,4	5,9

CUADRO IV.13

PERCEPCION SUBJETIVA DE LA PROPIA SITUACION ECONOMICA POR TRAMOS DE RENTA

Tramos de renta % de media	Clasificación subjetiva			Dific. para llegar a fin de mes			Comparación con vecinos		
	Pobre	Casi pobre	Encima media/rico	Muy difícil	Difícil	Fácil/muy fácil	Mucho peor	Peor	Mejor/mucho mejor
< 25	22,5	11,5	2,0	45,7	20,3	5,1	6,1	34,0	3,8
25 - 40	12,7	12,3	0,5	35,3	24,7	3,4	2,4	27,8	2,8
40 - 50	8,8	9,3	1,6	24,4	24,4	6,6	2,6	24,9	2,7
50 - 60	6,7	6,9	0,6	19,0	22,8	6,0	1,8	23,4	2,7
60 - 70	4,0	6,1	0,7	14,4	19,4	8,6	1,0	18,3	3,1
75 - 100	2,7	4,2	0,9	9,5	16,5	10,5	0,4	14,5	4,6
100 - 150	1,7	2,3	3,3	5,4	12,2	17,6	0,2	10,6	6,5
150 - 200	0,7	0,7	7,9	3,5	7,7	25,5	0,2	7,4	10,1
> 200	0,3	0,3	19,6	2,8	6,0	35,3	0,0	6,8	17,9
Total	3,9	4,5	3,5	11,9	15,9	14,0	0,9	15,4	5,9

cada una de estas cuestiones, agrupando en una columna las correspondientes a buena posición económica subjetiva.

Conviene notar que, en la autoclasificación subjetiva, tan sólo un 3,9 por ciento de los hogares se consideran pobres, porcentaje que se eleva a un 8,4 si se añaden los que se dicen «casi pobres». La inmensa mayoría de los entrevistados tiende a clasificarse en las dos categorías intermedias («por debajo de la media» y «en la media»), ya que, en el otro extremo, tan sólo un 3,5 por ciento de las familias se siente por encima de la media o rico, pese a que objetivamente en torno a un 40 por ciento de la población se halla en estas categorías. Este comportamiento se debe, por un lado, a la tendencia general, en los cuestionarios que invitan a los entrevistados a autoclasificarse en escalas, a situarse en los valores intermedios, y, por otro, a la tendencia específica, ampliamente analizada en los estudios de pobreza subjetiva, de los pobres a sobreestimar la propia situación (o infraestimar las propias necesidades) y de los ricos a adoptar la postura contraria.

Ambas tendencias se producen, por otra parte, con desigual intensidad dependiendo del tipo de pregunta, y así llama la atención, por ejemplo, que casi un 30 por ciento de los hogares consideran difícil o muy difícil llegar a fin de mes, en tanto que sólo un 8,4 por ciento se declaran pobres o casi pobres. El porcentaje más bajo corresponde, sin embargo, a los que dicen estar mucho peor que sus vecinos, ya que sólo 9 de cada mil hogares consideran su situación comparativa tan desventajosa (pero el porcentaje asciende al 15 por ciento para la respuesta «peor»). En el análisis de este tipo de cuestiones no atenderemos, pues, tanto a los valores absolutos de los indicadores como a las diferencias de respuesta según se asciende o desciende en la escala de renta o gasto.

Y en este sentido, la conclusión principal que se desprende de los cuadros IV.12 y IV.13 es que, en general, y contrariamente a lo que ocurriría con la mayoría de los indicadores objetivos del cuadro anterior, los pobres según renta tienen una percepción subjetiva de su propia situación peor que los que se sitúan por debajo del umbral de gasto. En el caso de la autoclasificación subjetiva, un 19,7 por ciento de nuestros pobres en renta se consideran pobres o casi pobres, frente a sólo un 15,9 por ciento de los pobres en gasto. En cualquier caso, y dado el bajo nivel de ambos indicadores (que implica que entre un

80 y un 85 por ciento de los hogares por debajo del umbral relativo monetario no se reconoce como tal), queremos resaltar la necesidad de un análisis más detallado de esta cuestión.

V. CONCLUSIONES

Este trabajo supone una aproximación al estudio de la pobreza en España, a partir de la información procedente de nuestras Encuestas de Presupuestos Familiares. Para ello hemos recurrido a los datos contenidos en las dos últimas disponibles, correspondientes a los años 1980/81 y 1990/91. Como hacíamos notar en la introducción a este documento, la escasa periodicidad de este tipo de encuesta impone un claro límite al análisis de las tendencias temporales de la pobreza, imposibilitando, en particular, la investigación del impacto ejercido por el fuerte deterioro del mercado de trabajo en los primeros años de la presente década.

Hemos definido y cuantificado la pobreza siguiendo las líneas generales de la metodología dominante en los estudios europeos, que se centra en una visión relativa basada en un umbral de tipo monetario, como el consistente en la mitad de la renta media. En la elección de la variable relevante hemos utilizado, en este trabajo, el doble criterio de la renta monetaria disponible y el gasto monetario contenidos en la EPF. El gasto presenta un grado de fiabilidad superior al de los datos de ingresos que ofrece esta encuesta, y constituye la variable utilizada en los estudios anteriores basados en la misma fuente. La renta tiene, a su vez, algunas cualidades teóricas y heurísticas que la convierten en un indicador imprescindible para el análisis y explicación de las tendencias de la desigualdad y la pobreza.

En un momento en el que asistimos a un cierto despertar del interés por este tipo de cuestiones en nuestro país, que corre paralelo a la creación y explotación de nuevas fuentes de microdatos, de origen fiscal, queremos reivindicar la enorme importancia de llegar a contar con una amplia gama de indicadores para la medición del nivel de vida y su distribución, entre los cuales la información sobre ingresos ha de ocupar un lugar privilegiado. Dado que es improbable que, al menos en el corto plazo, dispongamos de una única fuente completa y fiable para el análisis de la distribución de la renta, creemos útil explorar las posibilidades y problemas específicos de las existentes en la

actualidad, ya que creemos que la combinación y contraste de los resultados que de cada una se desprenden puede generar un conocimiento más preciso de la realidad, a la vez que ser instrumento para la propia mejora de las fuentes. Este trabajo intenta contribuir modestamente a esta tarea de clarificación, informando sobre las diferentes conclusiones sobre pobreza que se desprenden de la utilización de los datos de renta o de gasto contenidos en la EPF.

Tomando como línea divisoria el umbral definido como la mitad del gasto/renta equivalente medio, el porcentaje de personas pobres asciende en 1990 a un 17,9 por ciento, frente a un 19,6 por ciento diez años antes, lo que indica que se ha producido un descenso de la pobreza de aproximadamente un 9 por ciento entre las dos fechas consideradas. Con datos de ingresos, el porcentaje de población pobre pasa de un 18,4 por ciento en 1980 a un 15 por ciento en 1990, lo que implica una reducción del 18,5 por ciento. El hecho de que las tasas de pobreza resulten menores con datos de renta constituye un claro indicio de la importancia de la subestimación de las cifras de ingresos y de la tendencia de dicha subestimación a aumentar con el nivel de recursos de las familias.

La disminución de la pobreza se mantiene, para ambas variables, cuando se sitúa el umbral a distintos niveles entre el 5 por ciento y el 100 por ciento de la media nacional, así como cuando se utilizan otros índices alternativos al porcentaje de personas bajo el umbral, como el gap relativo de pobreza, el índice de Sen o los índices FGT2 y FGT3. Cabe decir, por tanto, que entre 1980 y 1990 se ha producido una cierta mejora de los índices de pobreza, atendiendo tanto a la incidencia como a la gravedad y distribución de la misma entre la población por debajo del umbral.

Hemos comprobado que esta conclusión se mantiene cuando se modifica la escala de equivalencia utilizada para hacer comparables hogares de diferente tamaño y composición, y en lugar de la escala de la OCDE (1, 0.7, 0.5) se aplica otra que implica mayores economías de escala (ponderaciones 1, 0.5, 0.3) o se supone que no existe ninguna (1, 1, 1). Esta última posibilidad supone obtener el gasto o renta per cápita familiar, en línea con los estudios realizados previamente en este país. Si bien es cierto que las tendencias de la pobreza no se ven alteradas sea cual sea la escala escogida, sí se modifica la composición de la población pobre, dado el diferente riesgo de pobreza que cada escala

atribuye a los diversos tamaños del hogar. Y en este sentido, destaca el mayor tamaño medio de los hogares pobres con la escala per cápita, frente al más reducido de la escala de la OCDE modificada. Otro hecho relevante al comparar las estimaciones de pobreza para personas y hogares es que, cuando se utilizan datos de renta, el tamaño medio de los hogares pobres resulta superior al resultante con datos de gasto, sea cual sea la escala aplicada. Ello implica una diferencia en la población clasificada como pobre según ambas variables, que resulta confirmada por otros resultados ofrecidos en el presente documento.

Hemos analizado también el impacto del paso de un concepto de gasto monetario a otro de gasto total, que incluye una serie de consumos no monetarios para los cuales el INE ofrece estimaciones (alquiler imputado por la posesión de la propia vivienda, autoconsumo, salarios en especie, etc.). La conclusión principal es que la consideración de este tipo de elementos reduce en aproximadamente un 10 por ciento las tasas de pobreza, que se situarían en 17,7 por ciento y 16,1 por ciento en 1980 y 1990 respectivamente, para el umbral del 50 por ciento del gasto monetario equivalente.

A continuación se ha abordado el estudio de los grupos más vulnerables, teniendo en cuenta variables sociodemográficas, laborales y espaciales. Por lo que al primer grupo de factores se refiere, destaca la alta incidencia de la pobreza en los hogares cuyo sustentador principal tiene más de sesenta y cinco años, especialmente si se trata de una mujer. Aunque la situación de este tipo de hogares ha mejorado ligeramente entre las dos fechas, la tasa específica de pobreza para este grupo (demográficamente más numeroso, por otra parte, en 1990) se sitúa todavía en niveles cercanos al 30 por ciento. Estudiando las tasas de pobreza para los diferentes tamaños y tipos de hogar, el principal hecho adicional que emerge es un claro empeoramiento de los hogares monoparentales, cuya tasa de pobreza pasa de 20,3 en 1980 al 35,6 en 1990. Aunque constituyen todavía una pequeña parte de la población pobre (1,4 por ciento en 1990), no cabe duda de la importancia cualitativa de un fenómeno que, en otros países, ha alcanzado mayores dimensiones y constituye una de las llamadas «nuevas formas de pobreza».

En cuanto a la comparación con las conclusiones derivadas de considerar los ingresos, el hecho más relevante viene dado por la me-

por posición comparativa de los ancianos según este último indicador. Por otra parte, si tanto en 1980 como en 1990 la incidencia relativa de la pobreza es menor para este grupo cuando se estudian los ingresos, la diferencia entre gastos e ingresos se acentúa en 1990, de modo que los mayores de sesenta y cinco años pasan a ser el grupo de edad con menor tasa específica de pobreza en esta segunda fecha. Esta mejora en renta no plasmada en gasto para este colectivo constituye, sin duda, una de las causas de que la tasa global de pobreza según ingresos disminuya más que la basada en el consumo.

Por lo que al nivel de educación se refiere, se mantiene la misma fuerte asociación positiva entre aumento del nivel de estudios y disminución de la incidencia de la pobreza que se daba en 1980, si bien las tasas son algo mayores para todos los niveles por encima del más bajo. Entre las dos fechas se ha producido, por otra parte, una clara disminución del porcentaje de hogares cuyo sustentador principal carece de estudios.

La situación laboral del sustentador principal tiene un claro impacto en la incidencia de la pobreza, situándose en ambas fechas los inactivos y los parados en mucha mayor proporción que los trabajadores por debajo del umbral, si bien la posición de los primeros mejora ligeramente en tanto que la de los desempleados empeora. Atendiendo a la situación laboral de los restantes miembros del hogar, puede comprobarse que aumenta, entre 1980 y 1990, el peso de los hogares en los cuales hay algún desempleado, con una incidencia de la pobreza mayor que la media. También crece la proporción de personas en hogares constituidos exclusivamente por inactivos (con un índice de pobreza del 32,2 por ciento en 1990) y aquéllos en los que todos los miembros en edad activa están desempleados (tasa del 39,1 por ciento en 1990).

Para esta segunda fecha, la mayor riqueza informativa de la EPF nos permite comprobar que, dentro de los desempleados, la peor situación corresponde a los de larga duración. Asimismo, los pensionistas que dependen de pensiones distintas a las de jubilación e invalidez sufren una incidencia de la pobreza más elevada. Dentro de la población ocupada, destacan las altas tasas de pobreza de los trabajadores del campo, especialmente si tienen la categoría de asalariados. En el extremo opuesto se sitúan los asalariados públicos, con tan sólo un 8,1 por ciento de pobreza.

Por fin, el estudio regional confirma que no se han dado alteraciones significativas en el mapa de la pobreza en nuestro país, si bien se mantiene una cierta tendencia a la disminución de las disparidades en cuanto a gasto medio e incidencia relativa de la pobreza en las diversas Comunidades. Hemos de resaltar que, pese al descenso de la pobreza a nivel nacional, existen cinco regiones en las que la pobreza es mayor en 1990 que diez años antes (Murcia, Aragón, La Rioja, Valencia y, en especial, el País Vasco).

Hemos dedicado el último epígrafe de este trabajo a analizar la relación entre algunos indicadores que sobre ciertas dimensiones del nivel de vida ofrece la EPF y la posición en las escalas de renta y gasto. De este estudio se deriva que la correlación entre los diversos tipos de acercamiento a la posición económica de los hogares es, en general, alta, si bien hay indicadores que, como el acceso a la Seguridad Social o la disposición de electricidad en la vivienda, no nos sirven para discriminar entre ricos y pobres, debido a su generalización (pero sí podrían servir, en una comparación temporal, para evaluar el ascenso general del nivel de vida de la población). Por otro lado, se aprecia una mayor asociación entre este tipo de indicadores y la posición en la escala de gasto, con algunas excepciones entre las que destaca la percepción subjetiva de la propia posición socioeconómica. Creemos, de cara al futuro, que un estudio detallado de estas otras dimensiones puede resultar de enorme utilidad para complementar y, en algunos sentidos, matizar la visión de la pobreza que se desprende del análisis de variables monetarias como los ingresos o el gasto.

BIBLIOGRAFIA

- ATKINSON, A. B. (1987): «On the Measurement of Poverty», *Econometrika*, v. 55, núm. 4, págs. 749-764.
- AYALA, MARTINEZ y RUIZ-HUERTA (1993): «La distribución de la renta en los años ochenta: una perspectiva comparada», ponencia presentada al I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza, organizado por la Fundación Argentaria en Madrid, en mayo de 1993.
- BLACKBURN, NcKinley (1990): «Trends in Poverty in the United States», *Review of Income and Wealth*, 36(1), 53-66.

- BLANK, R. (1991): «Why were poverty rates so high in the 1980s?», *NBER Working Paper Series*, núm. 3878.
- BOSCH, A., C., ESCRIBANO, e I., SANCHEZ, (1989): *Evolución de la desigualdad y la pobreza en España. Estudio basado en las Encuestas de Presupuestos Familiares 1973-74 y 1980-81*, Madrid, INE.
- BUHMANN, B., L., RAINWATER, L., SCHMAUS y T., SMEEDING (1988): «Equivalence scales, well-being, inequality, and poverty: sensitivity estimates across ten countries using the Luxembourg Income Study (LIS) database», *Review of Income and Wealth* 34, 115-42.
- CARITAS (1984): «Pobreza y marginación», *Documentación Social*, núms. 56-57, julio-diciembre, *Cáritas Española S.A.*
- CUTLER, D.M. y L.F. KATZ (1991): «Macroeconomic Performance and the Disadvantaged», *Brookings Papers on Economic Activity*, 2.
- ECONOMIC COUNCIL OF CANADA (1992): *The new face of poverty: income security needs of Canadian families*, Ottawa.
- EQUIPO DE ESTUDIOS (1984): *Pobreza e inseguridad en España*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, D.G.A.S., mimeo.
- ESCRIBANO, C. (1990): «Evolución de la pobreza y la desigualdad en España. 1973-1987», *Información Comercial Española*, 686, 81-108.
- EUROSTAT (1990): *La pauvreté en chiffres: l'Europe au début des années 80*, Tema 3, Serie C, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las CE.
- (1992): *Poverty Statistics Based on Microdata (Results for Nine Member States)*, Erasmus University, Doc. Núm. Pov. 50/92 EN.
- FOSTER, J. (1984): «On Economic Poverty: a Survey of Aggregate Measures», *Advances in Econometrics*, v. 3, 215-251.
- GOBIERNO VASCO (1987): *La pobreza en la Comunidad Autónoma Vasca (Avance)*, Gabinete de Apoyo a la Viceconsejería de Empleo y Bienestar Social, Departamento de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, Vitoria.
- GILES, C. y WEBB, S. (1993): «Poverty Statistics: A Guide for the Perplexed», *Commentary*, núm. 34, Institute for Fiscal Studies, Londres, IFS.
- HANRATTY, M. J., y BLANK, R. M., (1990): «Down and Out in North America: Recent Trends in Poverty Rates in the U.S. and Canada», *National Bureau of Economic Research Working Papers*, núm. 3462.
- INE (1993): *Estudio de los hogares menos favorecidos según la Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91*, Primeros resultados, Madrid, INE.
- JOHNSON, P. y S. WEBB (1990): «Low Income Families, 1979-87», *Fiscal Studies*, v. 11, núm. 4, 44-62.

- LLES LAZO, C. (1989): «Los estudios sobre pobreza y exclusión social en la España de los 80: una visión sintética», *Documentación Social*, núm. 76, 173-197.
- MACK, J., y S., LANSLEY, (1985): *Poor Britain*, Allen and Unwin, Londres.
- MESSINGER, H., F. FEDYK y A. ZEESMAN (1988): «The Size and Distribution of the Poverty Gap in Canada: A Micro Analysis of Variation Among Demographic Groups», *Review of Income and Wealth*, series 34, núm. 3.
- ORSHANSKY, MOLLIE (1965): «Counting the Poor: Another Look at the Poverty Profile», *Social Security Bulletin*, enero, 1-26.
- REQUENA, M. (1993): «Desigualdad social y dependencia familiar en España», ponencia presentada al I Simposio sobre Desigualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza, organizado por la Fundación Argentaria en Madrid, en mayo de 1993.
- ROOM, G. (1990): «“New Poverty” in the European Community», Londres, McMillan.
- ROWNTREE, B. S., (1901): *Poverty: A Study of Town Life*, Londres.
- ROWNTREE, B. S., y LAVERS, G. R. (1951): *Poverty and the Welfare State*, Londres, Longmans.
- RUGGLES, Patricia (1990): *Drawing the line*, Washington D.C.: The Urban Institute Press.
- RUIZ-CASTILLO, Javier (1987): «La medición de la pobreza y la desigualdad en España, 1980-81», Servicio de Estudios del Banco de España, *Estudios Económicos*, núm. 42, Madrid, Banco de España.
- SAWHILL, I., (1988): «Poverty in the U.S.: Why Is It So Persistent?» *Journal of Economic Literature*, XXVI, 1073-1119.
- SEN, A. K., (1983): «Poor, relatively speaking», *Oxford Economic Papers*, v. 35, núm. 1, 153-169.
- TEIJEIRO, E. (1989): «Las Encuestas de Presupuestos Familiares como instrumento para estudiar la pobreza: sus posibilidades y limitaciones», en *Métodos de análisis y programas de actuación frente a la pobreza*, Jornadas organizadas por la Fundación Ortega y Gasset en Madrid, 4-6 julio 1989.
- TOWNSEND, P. (1954): «Measuring Poverty», *British Journal of Sociology*, v. 5, núm. 2.
- (1979): *Poverty in the United Kingdom*, Penguin Books, Harmondsworth.
- WEINBERG, DANIEL, H. (1993): «The History of and Current Issues in U.S. Poverty Measurement», Paper presented to the Census Advisory Committee of the American Economic Association at the Joint Advisory Committee meeting, April 15-16, 1993.



La medición de la desigualdad horizontal, en España, en el IRPF

Rafael Salas

1. INTRODUCCION

Los resultados que se presentan son fruto de un trabajo de investigación realizado en el seno del Instituto de Estudios Fiscales, cuyo título es «La medición de la desigualdad horizontal en el IRPF», por M. PAZOS, I. RABADAN y R. SALAS.

En este documento quiero resaltar algunos aspectos preliminares que considero de gran importancia y que sirven de entronque del tema expuesto en el debate sobre la realidad de la pobreza que analizamos.

La desigualdad horizontal, como definimos más adelante de una forma más técnica, es un concepto que se acuña a un Sistema Fiscal (en sentido amplio: sistema impositivo o ayudas sociales) y que trata de evaluar en qué medida se produce un cierto agravio comparativo entre estratos de hogares similares. Nos permite conocer, por ejemplo, el grado en que los hogares dentro de un mismo estrato son tratados de igual manera por el Sector Público.

En principio a algunos les puede parecer lejano el vínculo con la pobreza. Pero tiene algunos vínculos como vamos a tratar de desvelar. Permitiría observar, por ejemplo, si dos hogares en estratos bajos de renta son tratados o subvencionados de manera homogénea por la Administración.

Este es un tema importante, pues aun estando de acuerdo en que debemos subvencionar o ayudar a los hogares en un estrato de renta bajo, como propugnan los programas de corrección de la pobreza, una pregunta diferente y muy interesante es analizar si el Sector Pú-

blico es injusto al tratar a dos hogares en ese mismo estrato de una forma diferente.

Pero existen otros vínculos, que son sobre los que voy a centrar la atención:

1. La motivación al análisis y a la corrección de la desigualdad o la pobreza, se fundamenta en las mismas bases. Desde algunas posiciones se critica la persecución de objetivos redistributivos por parte de las Administraciones, que ya veremos y que aquí quiero rebatir.

2. El estrato metodológico es parecido en los dos tipos de análisis. A lo largo de la exposición haré especial hincapié en aspectos metodológicos comunes a ambos estudios. Los que nos dedicamos a analizar la desigualdad o la pobreza podemos extraer conclusiones positivas de este debate.

Otro aspecto preliminar es que aunque el trabajo se enmarca dentro del análisis de la realidad y no dentro de las líneas de política, creo que es una buena oportunidad, en esta colección de trabajos interdisciplinaria, de enmarcar mi razonamiento en un contexto general de actuación del Sector Público, desde el punto de vista de un economista, en el que se pongan de manifiesto cuáles son los objetivos del Sector Público que en general se ponen de referencia en los modelos económicos, y que guían la actuación del Sector Público en la economía. La visión que expongo es la de un economista y como tal hay que entenderla y espero sirva para introducir polémica en debates posteriores.

2. OBJETIVOS DEL SECTOR PUBLICO

Un hacendista como MUSGRAVE (1959) destacó los tres objetivos básicos en que se pueden resumir las funciones de la Administración Pública: estabilización, asignación y distribución de la renta y la riqueza.

Estos tres objetivos son parecidos a los tres factores que ya un economista de los años veinte, Pigou, destacó como los importantes para definir el nivel de Bienestar Social de un país.

En este contexto, no solamente era deseable un crecimiento alto de la economía, sino que también fuera estable en el tiempo y además equitativo.

I) La función estabilizadora del Estado se refiere al diseño de políticas macroeconómicas (monetaria y fiscal) para estabilizar las fluctuaciones cíclicas o macroeconómicas de la economía. No voy a entrar en detalle en ellas. Como ejemplo, basta decir que los relanzamientos de la economía con políticas Keynesianas de gasto público expansivas, que relanzan la demanda interna, son ejemplos claros de esta función estabilizadora, y que fueron parte de la ortodoxia económica a partir de la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de los años setenta.

II) La función asignativa se refiere a la ayuda al mercado a alcanzar provisiones eficientes de bienes y servicios. Con el desarrollo de los primeros postulados de la nueva economía del bienestar, hace ahora unos veinticinco años, los economistas detectaron y formalizaron la existencia de numerosas circunstancias bajo las cuales el mercado no asigna eficientemente los recursos. A estas circunstancias se las conoce con el nombre de fallos del mercado: existencia de externalidades, bienes públicos, información incompleta en los mercados, etc.

Es bien conocida, en este sentido, la capacidad que tiene el mercado, sin regulaciones, para destrozar la selva amazónica o agotar o esquilmar los bancos pesqueros.

Esto ha proporcionado una base teórica a la justificación, más microeconómica, de la intervención del Estado en la economía. El Estado debe ayudar al mercado privado a la provisión eficiente de bienes y servicios, en los casos que el mercado privado no los proporciona eficientemente. Basta un ejemplo claro: sin incentivos adecuados el mercado no proporciona servicios como el del reciclaje de residuos o la provisión de algunos bienes públicos básicos.

III) Pero no es la función estabilizadora ni la provisión eficiente lo único que deba preocuparnos. El mercado genera distribuciones de la renta y la riqueza que pueden ser injustas desde el punto de vista social.

Existe, de hecho, un papel que el Gobierno puede jugar en las economías en que se producen unas distribuciones de renta y riqueza no del todo satisfactorias desde el punto de vista igualitario. El papel distributivo del Estado consistiría en la alteración de la distribución

de la renta y la riqueza dictada por el mercado privado, a unos estándares más acordes con la justicia social. Los sistemas impositivos progresivos o políticas de Gastos Sociales de los países de nuestro entorno van dirigidos a reducir la desigualdad en este sentido.

3. PROBLEMAS ASOCIADOS A LA PERSECUCION DE OBJETIVOS REDISTRIBUTIVOS

3.A. El dilema eficiencia-equidad

A) Los economistas neoclásicos tenían ya sus propias ideas sobre estos objetivos redistributivos; partían de la existencia de una dicotomía entre la eficiencia económica y la equidad distributiva, que hace que ambos objetivos sean perfectamente separables y el papel del Gobierno debería limitarse sólo al segundo de ellos: a corregir las desigualdades que genera el sistema económico.

B) Pero por desgracia las cosas no son tan sencillas. Con el desarrollo posterior de la nueva economía del bienestar, nuestro concepto del Estado también ha cambiado sustancialmente con respecto a este objetivo redistributivo.

Existe un fenómeno que hemos aprendido tanto empírica como teóricamente: en general existe un conflicto entre objetivos de eficiencia y equidad. La propia redistribución implica distorsiones en el funcionamiento «correcto» de los mercados, que se traducen en pérdidas de eficiencia. Algunos ejemplos: los tipos impositivos altos sobre los rendimientos del capital desincentivan la entrada de capitales extranjeros y desincentivan la inversión y el empleo.

El establecimiento del salario social, sin estar acompañado de otras medidas, desincentiva el trabajo.

En general todo este tipo de ejemplos responden a casos en los que la actuación redistributiva supone trasferencias distorsionadoras en los mercados y acaba por ocasionar pérdidas, en mayor o menor medida, de eficiencia económica.

Se puede hablar en definitiva de la existencia de un cierto dilema o sustitución entre la eficiencia y la equidad: los recursos que se dedican a

la redistribución tienen un contrapeso en la menor contribución al producto agregado de la economía. Esta es una limitación que siempre debe conocer el gestor de las políticas sociales, y debe conducir a los gestores a diseñar políticas que sean lo menos ineficientemente posibles.

C) Por otra parte no todo son desventajas: existen numerosos resultados teóricos recientes que muestran que la dicotomía eficiencia-equidad clásica no es siempre una relación opuesta o encontrada.

Responsables del Banco Mundial resaltan recientemente que en las economías en que la renta y la riqueza se reparten muy desigualitariamente se pueden estar produciendo problemas de incentivos económicos muy serios, que pueden estar limitando sus crecimientos.

Existen muchos otros ejemplos en la literatura económica, todos ellos con una base teórica y todos ellos en economías con fallos de mercado como, por ejemplo, la existencia de rendimientos crecientes a escala, en las que abundan los oligopolios o una fuerte concentración empresarial; o en el campo de la economía de la educación o de la salud, con externalidades positivas potenciales.

Una mayor dotación de fondos públicos para la educación básica de la población no sólo tiene efectos redistributivos (además, de los de largo plazo), sino que puede estar acompañada de ganancias de eficiencia: en términos de mayor productividad del trabajo y de beneficios externos en términos de mejora de productividad social y de reducción de conflictos sociales y de los costes que ellos acarrear. Algo parecido sucede en el caso de la salud básica.

Estos resultados se producen en casos, aunque no en todos ellos se materializan, en los que se produce algún fallo de mercado en la situación de partida. Son situaciones que no se han estudiado sistemáticamente, aunque deberían haberse estudiado, pues prometen una gran potencialidad de actuación pública.

3.B. PROBLEMAS PRACTICOS DE LA PERSECUCION DE OBJETIVOS REDISTRIBUTIVOS

Aparte de este tipo de consideraciones generales debemos añadir la existencia de dos problemas adicionales, más de tipo práctico, que

a menudo se esgrimen como argumentos para desvirtuar la persecución de los objetivos distributivos por parte del Estado:

1. Algunas posiciones dicen que lo mejor es no perseguir objetivos redistributivos porque la redistribución muchas veces no responde de hecho al objetivo para el que se ha diseñado. Muchas veces se redistribuye hacia los más favorecidos o hacia los grupos de presión más poderosos.

La política agraria común, y en cierta medida la política pesquera, que en principio se establece en términos de garantizar unas rentas dignas a los agricultores o pescadores, los grandes beneficiados son a veces los grandes terratenientes o los propietarios de las grandes compañías pesqueras.

En otros casos el razonamiento es más sutil. En numerosas ocasiones el beneficiario de un subsidio no es aquél sobre el que se ha establecido legalmente el derecho, sino el que se lo apropie en el mercado. Nos referimos a un problema que en la literatura se denomina como incidencia impositiva real. Ejemplos en la deducción de los alquileres en el IRPF por parte de familias de bajos ingresos, donde quien se beneficia realmente son los propietarios subiendo el precio del alquiler. Lo mismo en la deducción de adquisición de vivienda.

Esto no sólo generaría un problema de injusticia —financiamiento estatal de grupos poderosos— sino también de ineficiencia, al generar desvíos de fondos de unos sectores a otros de la economía, con una difícil justificación económica.

En relación al tipo de soluciones que se plantearían a este respecto, éstas consistirían en estimar los efectos y detectar cuál es el grupo social beneficiado por la política y comprobar si el diseño es el adecuado. Una buena base de datos y una buena especificación econométrica o estadística son suficientes para la contrastación de los fines conseguidos con los objetivos planteados.

En el caso de la PAC, deberíamos de poder conocer quiénes son los grupos beneficiados.

Los modelos de micro-simulación de impuestos y gastos sociales son el marco adecuado para el análisis y poder conocer cuál es el grupo beneficiado. Conociendo la necesidad de esta faceta en el IEF se están empezando a realizar modelos sistemáticos de este tipo.

2. Desde otro ángulo, algunas posiciones dicen que lo mejor es no perseguir objetivos redistributivos porque el concepto de justicia distributiva no está claro ni entre los economistas ni entre los políticos y tampoco está claro cómo medir la desigualdad.

Cada economista como cada ciudadano y cada político tiene sus propios juicios normativos sobre la desigualdad y la justicia. Cada persona tiene una noción diferente acerca de la redistribución. Esto es normal, pero en ningún caso estos dos problemas deben servir de excusa para evitar o desacreditar la realización de juicios o actuaciones distributivos por parte de los responsables de la política económica o por parte de los analistas.

Entramos de lleno en cuestiones metodológicas de fondo, que sirven de base tanto a estudios de desigualdad como de pobreza. Otra vez con el desarrollo de la Nueva Economía del Bienestar los economistas han tratado de formalizar sus criterios normativos o sus juicios éticos, acerca de la distribución de la renta, haciendo explícitos sus juicios distributivos, incluyendo incluso los casos de ausencia explícita de juicios distributivos.

En esta clasificación también se incluiría el caso extremo de los economistas neoliberales, para los cuales los mejores juicios distributivos son paradójicamente la ausencia de juicios distributivos.

Una vez fijado el marco o sustrato normativo, con unos juicios distributivos determinados, se deducen los índices que reflejan adecuadamente esos juicios de valor. El empleo de esos índices en el análisis de la desigualdad o de la pobreza reflejan unos resultados que hay que entenderlos que están sujetos a este contexto normativo de referencia. La ventaja es que siempre podemos realizar un ejercicio de sensibilidad de los resultados con respecto a otros marcos normativos de referencia y comparar los resultados.

Esta metodología nos enseña algo muy importante:

— No hay nada que nos impida realizar análisis positivos de conceptos puramente normativos, con lo cual rebatimos las críticas que se postulan en este sentido.

— Debemos conocer en profundidad las propiedades de los índices empleados, que en definitiva definen el sustrato normativo o los juicios acerca de la aversión a la desigualdad del analista.

- No hay índices ni mejores ni peores: cada uno refleja unas propiedades y oculta otras.
 - Lo aconsejable es emplear más de un índice para conocer mejor la tendencia distributiva en un período de tiempo.
- El papel del economista o el estadístico en este entramado es doble:
- Deducir índices adecuados para que el responsable político pueda evaluar la redistribución con respecto a sus criterios, que son por los que ha sido elegido.
 - Verificar la coherencia del político con sus propios principios o criterios.

Como conclusión, diremos que las dificultades metodológicas planteadas no deben servir para dar la espalda a la persecución de tales objetivos redistributivos ni para reducir el afán de los economistas o estadísticos en medir los efectos de las medidas emprendidas con estos fines, sino todo lo contrario.

Todo el cúmulo teórico relacionado con el concepto de justicia distributiva o con la proposición de índices para medir la desigualdad o redistribución (ya sea vertical u horizontal), así como el interés por obtener resultados empíricos no sólo no dejan de tener mucho sentido, sino que se convierten en esfuerzos necesarios para resolver muchos de los nuevos problemas planteados.

4. DESIGUALDAD HORIZONTAL EN EL IRPF EN ESPAÑA

En este contexto descrito se enmarca el estudio que a continuación se presenta. Después de haber realizado numerosos trabajos en este sentido, en el campo de la redistribución vertical, en su desagregación por capítulos impositivos y por subgrupos de población, trabajos realizados en el seno del IEF, en los que se abordan el problema teórico y empírico de la medición de la desigualdad horizontal. Al final presentaremos unos primeros resultados para el IRPF en España y futuras líneas de investigación abiertas.

En el plano teórico diremos que existen dos tipos de desigualdad: vertical-horizontal. Dar respuesta a dos tipos de preguntas:

Los índices de equidad vertical responden a la pregunta: ¿en qué medida el Sector Público corrige la desigualdad global existente? Hay varios tipos de índices que atienden a distintos criterios.

Los índices de equidad horizontal: ¿en qué medida el Sector Público realiza un tratamiento equitativo de los similares?

Las preguntas se plantean al hilo de la discusión de cuál es el criterio distributivo más idóneo o correcto. La respuesta ya hemos visto que no es sencilla y que en cualquier caso no es única. Sin embargo, podemos entrar en la naturaleza del problema si lo simplificamos:

Solamente en el caso de que todos los hogares fueran idénticos, en cuanto a sus recursos como a sus necesidades, encontraríamos un consenso en cuanto a cómo debería ser el tratamiento fiscal: todo hogar debería ser tratado de igual forma.

Pero la realidad es mucho más compleja, los hogares difieren en cuanto a sus niveles de renta y a sus necesidades. Estas últimas determinadas por las características familiares y demográficas del hogar. En este sentido los criterios personales sobre la redistribución también difieren. Cada uno de nosotros tenemos nuestras ideas sobre lo que deben pagar más los ricos que los pobres.

Los criterios de redistribución vertical establecen en qué medida los hogares más ricos en relación a sus necesidades deben contribuir más que los hogares más pobres en relación a sus necesidades. Implícitamente se establece el grado de aversión de la sociedad a la desigualdad vertical.

Por contra, los criterios de equidad horizontal establecen en qué medida los hogares similares, en cuanto a sus recursos y necesidades, deben contribuir lo mismo. Implícitamente se establece la aversión de la sociedad hacia los agravios comparativos entre hogares similares.

Existen dos tipos de índices. Por una parte, los índices de reordenación —índice de PLOTNICK (1980) o de KING (1983)—, que miden los agravios comparativos de un Sistema Fiscal en la medida en que se produce una reordenación en las distribuciones de renta de los hogares. Por otra parte, los índices de cambios distributivos en inter-

valos de similares, como los índices de CAMARERO, HERRERO Y ZUBIRI (1993) y de PAZOS, RABADAN y SALAS (1994), que evalúan en qué medida dos hogares similares pasan a no serlo tanto, independientemente de si se produce una reordenación.

Proponemos el uso de índices de cambios distributivos en intervalos de similares, en la línea de los índices de CAMARERO, HERRERO Y ZUBIRI (1993) y del propuesto en SALAS (1994). Estos se definen como índices de dispersión de los tipos medios impositivos, que aplicamos a intervalos de individuos similares.

La justificación del uso de índices de este tipo radica en que son índices que miden el cambio distributivo como variaciones en los cambios relativos de renta. El tipo medio impositivo es en este caso el cambio relativo de renta. Recogen la idea de los índices de CAMARERO y otros (1993), en el sentido que miden las variaciones sobre la proporcionalidad dentro de cada intervalo. En consecuencia, son índices válidos de cambios distributivos que ponderan positivamente cualquier cambio distributivo relativo, ya sea progresivo o regresivo.

Proponemos el uso del índice de desigualdad de ATKINSON de los tipos medios efectivos para calcular la equidad horizontal dentro de cada intervalo de individuos similares. Para el intervalo j valdría:

$$I_{h,\gamma}^j = 1 - ((1 - t_\gamma^j)/(1 - t_M^j)) \quad (1)$$

donde t_γ^j es el tipo medio efectivo equivalente igualitario en el tramo j y γ resulta ser un parámetro de aversión a la desigualdad horizontal, mayor que cero. En el caso de que γ sea distinto de uno, el índice de equidad horizontal del intervalo j valdría:

$$I_{h,\gamma}^j = 1 - \left[\frac{1}{n_j} \sum_{i=1}^{n_j} \left[\frac{1 - t_i^j}{1 - t_M^j} \right]^{1-\gamma} \right]^{\frac{1}{1-\gamma}} \quad (2)$$

y en el caso de que γ fuera igual a uno:

$$I_{h,1}^j = 1 - \exp\left[-\frac{1}{n_j} \sum_{i=1}^{n_j} L_n\left[\frac{1 - t_i^j}{1 - t_M^j}\right]\right] \quad (3)$$

La agregación para todos los intervalos de estos índices de desigualdad horizontal se puede hacer de tal forma que sean consistentes con una función de bienestar social que cumpla ciertas propiedades, SALAS (1994). Según este enfoque, en el caso de que γ sea distinto de cero, el índice de equidad horizontal agregado valdría:

$$I_{h,\gamma} = 1 - \left[\frac{1}{n} \sum_{j=1}^N n_j [1 - I_{h,\gamma}^j]^{1-\gamma}\right]^{\frac{1}{1-\gamma}} \quad (4)$$

y en el caso de que γ fuera igual a uno:

$$I_{h,1} = 1 - \exp\left[-\frac{1}{n} \sum_{j=1}^N n_j L_n[1 - I_{h,1}^j]\right] \quad (5)$$

En nuestro caso, hemos utilizado la agregación propuesta por CAMARERO *et al.* (1993), ponderando por la población:

$$I_{h,\gamma} = \sum_{j=1}^N d^j I_{h,\gamma}^j \quad (6)$$

En conexión con las ideas metodológicas apuntadas anteriormente este índice propuesto cumple las siguientes propiedades:

1. Es un índice de cambio distributivo relativo, del que conocemos bien sus propiedades teóricas.
2. Es integrable en un marco de bienestar social en el que se comparan las ganancias de equidad con las pérdidas de eficiencia de las políticas propuestas.
3. Los resultados están sujetos a un parámetro normativo (el de la aversión a la desigualdad horizontal) y que puede alterarse y permite observar la sensibilidad de los resultados a este parámetro normativo.

Finalmente, también en línea con las ideas metodológicas apuntadas en el texto, hemos realizado los cálculos para el resto de índices alternativos que se han propuesto y que hemos mencionado anteriormente.

Utilizamos la base de datos del «panel expandido» del IRPF, consistente en muestras aleatorias simples anuales de las declaraciones del IRPF entre los años 1982 y 1990. En los años 1988 y posteriores, las declaraciones separadas de los cónyuges están sumadas para constituir una sola observación.

DUCLOS (1992) afirma que el mayor problema en el análisis de la EH es la determinación correcta de la renta. CAMARERO, HERRERO Y ZUBIRI (1993) mencionan algunos factores que limitan el análisis de la EH partiendo de una base de datos fiscales, como son el fraude fiscal, la ausencia de obligación de presentar declaraciones para las rentas bajas, etc.

Sin embargo, a pesar de aquello, hemos optado por utilizar la base imponible como la renta monetaria de los hogares, la que dividimos por la siguiente escala de equivalencia que es la más próxima a la de la OCDE (1) que se puede obtener con los datos disponibles:

$$E = 1 + 0,7A_1 + 0,5A_2 + 0,7A_3 \quad (7)$$

Donde A_1 vale uno en el caso de que exista cónyuge y cero en caso contrario, A_2 es igual al número de hijos y A_3 es igual al número de ascendientes sin ingresos que conviven en el hogar.

Como variable de impuesto, hemos tomado la cuota líquida que figura en la declaración.

Dado que algunas declaraciones tienen bases impositivas negativas, éstas se han modificado a una peseta después de comprobar que este cambio, o la supresión de estas observaciones, no produce diferencias significativas en los índices. La razón es eliminar argumentos no positivos en los logaritmos, a la vez que se conserva la mayor información posible, así como la homogeneidad de criterio en todos los índices.

(1) La escala de la OCDE adopta el valor uno para el primer adulto del hogar más 0,7 para el segundo más 0,5 para cada hijo (menor de catorce años) del hogar.

La magnitud de los índices de desigualdad horizontal calculados es del mismo orden que la de los índices calculados por CAMARERO, HERRERO Y ZUBIRI (1993) para Vizcaya con datos del IRPF de 1988. No obstante, las diferentes definiciones de renta, elección de los tramos de similares, etc., no permiten deducir conclusiones en cuanto a las diferencias de la desigualdad horizontal entre las dos situaciones.

PLOTNICK (1985) calcula el índice de KING con datos de la Encuesta de Población Activa de Estados Unidos (CPS) correspondiente a 1975, a los que añade estimaciones de impuestos y prestaciones sociales. El valor que obtiene del índice de KING I_0 , considerando rentas antes y después de impuestos, es de 0,030, valor bastante cercano a nuestros resultados aunque tampoco esto nos permita aventurar comparaciones. En cuanto al índice propuesto por él mismo (PII), PLOTNICK obtiene un valor de 0,0009, que también se sitúa en un nivel razonablemente compatible con nuestros resultados. Además, los niveles de ambos índices (de KING y de PLOTNICK) se corresponden entre sí aproximadamente de la misma forma que en nuestro caso. En efecto, ambos índices registran valores cercanos a nuestros resultados para el año 1984.

En cualquier caso, más que para comparar estudios con datos de distinta procedencia, el interés de estos índices es mayor para observar su evolución a lo largo del tiempo (o del espacio) con datos y criterios homogéneos. A este respecto, se observa cómo todos los índices calculados ofrecen variaciones en el mismo sentido de un año a otro. Todos los índices van creciendo entre 1984 y 1988, para después disminuir otra vez en 1990. Podemos decir que en 1988 se produce un mayor «desorden» en cuanto al comportamiento horizontal de la imposición fiscal, pues todos los índices así lo indican. En 1990 la desigualdad horizontal vuelve a bajar casi a los niveles de 1986.

El proceso de evolución señalado se observa tanto en los índices de que sólo recogen la inequidad horizontal que comporta el cambio de orden (el de KING y el PII), como en los índices de cambio distributivo.

Una vez observada la evolución general de los índices de IH, parece pertinente preguntarse qué factores del Sistema Fiscal contribuyen a producir la IH, y particularmente a hacer de 1988 el año donde ésta es mayor.

Habiendo partido de la Base Imponible como variable renta, podemos aislar los posibles factores derivados de los pasos que sigue el cálculo del IRPF y de nuestra consideración particular del tamaño familiar mediante la aplicación de la escala de equivalencia. En segundo lugar analizamos el efecto de las deducciones fiscales como causa de la variación de la desigualdad horizontal.

En general los resultados descartan las escalas de equivalencia y el sistema de deducciones como factores de la evolución de la IH. ¿Cuál ha sido entonces la causa explicativa determinante?

Las causas hay que encontrarlas, no en variaciones demográficas ni del Sistema Fiscal, sino más bien en causas exógenas al propio sistema, y concretamente en la variación de la composición de la renta de las familias. En 1988, podemos detectar que, debido a la fase expansiva del ciclo, las realizaciones de plusvalías pudieron aumentar espectacularmente la componente irregular de rentas, produciendo una distorsión importante que afecta a la desigualdad horizontal. La tarifa, que se aplica separadamente a sus dos componentes: rentas regulares e irregulares, da lugar a un tipo distinto para BI idénticas y por lo tanto ser fuente también de desigualdad horizontal.

5. CONCLUSIONES

Mientras que la desigualdad vertical hace referencia a la dispersión existente entre hogares heterogéneos, la desigualdad horizontal se refiere al grado de agravio comparativo entre hogares homogéneos. Los índices clásicos de pobreza relativa son índices de desigualdad vertical.

El objetivo de este trabajo ha sido evaluar la desigualdad horizontal del IRPF en España, a través de una serie de índices que se han propuesto en la literatura, y sobre los cuales hemos analizado sus propiedades. El estudio, que en este caso se realiza para el IRPF, podría extenderse a otras actuaciones del Sector Público, como las ayudas sociales, muy relacionadas con los programas tendentes a la corrección de la pobreza.

Hemos observado un cierto paralelismo en la medición de la desigualdad horizontal en el período analizado con cada uno de los índi-

ces computados. Hemos optado por incluir el cálculo de un índice nuevo, propuesto por SALAS (1994), que permite la evaluación de la desigualdad horizontal como cambio distributivo, y que puede introducirse en una Función de Bienestar Social, junto con nociones de eficiencia y equidad vertical.

Al mismo tiempo hemos observado que parece que no hay que buscar las razones de la variación de la IH en el período en la evolución del Sistema Fiscal, y en particular en la evolución del sistema de las deducciones. Más bien afloran causas exógenas al propio sistema, y concretamente la composición de la renta de las familias. Las causas de este fenómeno pueden a su vez buscarse en las condiciones económicas y los comportamientos de las familias frente a ellas. En 1988, podemos detectar que, debido a la fase expansiva del ciclo, las realizaciones de plusvalías pudieron aumentar espectacularmente la componente irregular, produciendo esta distorsión.

Entre otras consideraciones más generales destacamos tres:

1. Seguir avanzando en los estudios teóricos y empíricos de la desigualdad y pobreza.

2. Conocer bien los índices empleados, porque resumen los juicios éticos considerados. Realizar el análisis para varios índices alternativos.

3. Tener en cuenta el hecho de que la corrección de la desigualdad, desde el punto de vista de un economista, es un objetivo más pero no el único. Dos conclusiones a este respecto: la primera es que debemos poder evaluar la pérdida de eficiencia de cada política y sopesarlo con la ganancia de equidad. La segunda es que los gestores deben buscar diseños de políticas redistributivas lo menos ineficientemente posibles.

REFERENCIA BIBLIOGRAFICA

ATKINSON, A.B.: «Horizontal equity and the distribution of the tax burden», *The Economics of Taxation* (eds. H. J. Aaron and M. J. Boskins) Washington D. C., Bookings, 1980.

- CAMARERO, HERRERO Y ZUBIRI: «La medición de la inequidad horizontal: teoría y una aplicación al caso de Vizcaya», *Investigaciones Económicas*, 1993.
- COWELL, F. A.: *Measuring Inequality*, Philip Allan Publishers Lmted., Oxford, 1977.
- «Generalised Entropy and the Measurement of Distributional Change», *European Economic Review*, 1980.
- «Measures of Distributional Change: An Axiomatic Approach», *Review of Economic Studies*, 1985.
- DUCLOS, J.-Y.: *Progressivity, Redistribution and Equity, with Application to 1985 Britain*, mimeo, 1992.
- KING, M.: «An index of inequality: With Applications to Horizontal Equity and Social Mobility», *Econometrica*, 51, 99-115, 1983.
- PLOTNICK, R.: «A Measure of Horizontal Inequity», *The Review of Economics and Statistics*, 1980.
- «A Comparison of Measures of Horizontal Inequity», *Horizontal Equity, Uncertainty, and Economic Well-Being*, The University of Chicago Press, 1985.
- SALAS, R.: *Equidad horizontal y vertical en un marco de bienestar social*, mimeo, 1994.

El equipamiento de los hogares como indicador de pobreza: un análisis basado en la encuesta de presupuestos familiares

Pilar Martín-Guzmán
Nicolás Bellido Ortega
Universidad Autónoma de Madrid

1. INTRODUCCION

Uno de los criterios empleados en la identificación de la pobreza es el de la carencia de determinados bienes de equipamiento del hogar que se consideran de primera necesidad en una sociedad concreta. Pero la aplicación de este criterio no está exenta de problemas. En primer lugar es preciso hacer una distinción entre los bienes cuya ausencia es indicativa de pobreza y los considerados «de lujo», clasificación que puede variar considerablemente a lo largo del tiempo. Por otra parte, diferentes modalidades de un mismo bien pueden prestar el mismo servicio proporcionando, sin embargo, muy diversos niveles de satisfacción, lo que también habría de tenerse en cuenta si, como es habitual, el concepto de pobreza se asocia a niveles bajos de bienestar. Un tercer factor a considerar es el hecho de que, aunque los bienes de equipamiento del hogar son de uso colectivo —es decir, pueden ser usados en principio por todos los miembros del hogar— no todos pueden ser utilizados —o son utilizados de hecho— simultáneamente por varios de ellos, por lo que el número disponible de estos bienes es relevante a la hora de evaluar el bienestar del hogar en cuestión. Por último, hay que tener en cuenta que la apetencia por algunos tipos de bienes, no clasificables como de lujo, puede venir asociada a características específicas del hogar no necesariamente relacionadas con su status económico, por lo que sería arriesgado tomarlos como referencia en un estudio sobre pobreza.

El objetivo de este trabajo es analizar la distribución de los bienes de equipamiento de los hogares españoles desde la óptica de los problemas anteriormente apuntados y ver hasta qué punto su carencia o escasa disponibilidad puede considerarse un indicador de pobreza.

La fuente de información que hemos utilizado es la Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, y los bienes estudiados son los incluidos en el epígrafe correspondiente a «Equipamiento del hogar».

La identificación de los hogares menos favorecidos a través de variables monetarias presenta una serie de limitaciones que son expuestas brevemente en el apartado 2 de este artículo. Una posible alternativa es su evaluación sobre indicadores físicos mediante procedimientos de medida que describimos en el apartado 3. Posteriormente hacemos un análisis descriptivo de las disponibilidades de los hogares españoles en los artículos de equipamiento incluidos en el epígrafe citado de la EPF, así como de su distribución en función de algunas características del hogar. Por último, en el epígrafe 6 introducimos una nueva metodología para analizar la relación que existe entre la disponibilidad de un bien de equipamiento y el gasto per cápita de un hogar, lo que nos permite obtener una primera orientación de hasta qué punto cada uno de los bienes estudiados puede servir para nuestro propósito último: la detección de la pobreza.

2. LA POBREZA Y SU MEDIDA

El concepto de pobreza viene generalmente asociado al de bienestar. En este sentido se considera como pobre a aquél cuyas disponibilidades económicas no le permiten alcanzar un nivel de bienestar mínimo.

La fijación de este nivel mínimo, o umbral de pobreza, es una cuestión problemática. ¿Debe basarse exclusivamente en las necesidades mínimas de supervivencia? ¿O, por el contrario, debería cubrir también otras necesidades que, aunque no estrictamente vitales, se consideran indispensables en el ambiente social en el que el individuo se desenvuelve? En el primer caso estaríamos analizando la llamada pobreza absoluta, no especialmente relevante en las sociedades desarrolladas y que, en todo caso, sería difícilmente detectable a partir de la información proporcionada por una encuesta de hogares como es la EPF. En el segundo caso nos estaríamos refiriendo a la pobreza relativa, que identifica como pobres, no a aquéllos que no alcanzan niveles de supervivencia mínimos sino a quienes disfrutan de un bienestar menor al que tienen la mayoría de sus conciudadanos. Men-

cionemos a este respecto la definición de pobreza dada para la CE por el Consejo de Europa en su declaración de 19 de noviembre de 1984:

«Se considerarán pobres las personas, familias y grupos de personas cuyos recursos (materiales, culturales y sociales) son lo bastante limitados como para excluirlos del nivel de vida considerado como el mínimo aceptable en el Estado Miembro en que residen.»

Vemos que esta definición se inclina por un concepto relativo de pobreza, que en último término viene a ser equivalente a desigualdad. Es ésta una consideración esencial, pues significa que, si bien la pobreza absoluta tiende a reducirse mediante un desarrollo económico equilibrado, esto no es necesariamente cierto en el caso de la pobreza relativa, ya que la mayor disponibilidad de renta origina un desplazamiento equivalente del umbral de pobreza.

La identificación de los grupos o bolsas de pobreza es un elemento de información esencial para el diseño de una serie de políticas fundamentales —de redistribución de renta, protección social, etc.— y para la evaluación posterior de las repercusiones de estas políticas en el bienestar individual. Pero no siempre es fácil de llevar a cabo. El proceso de detección de los menos favorecidos lleva consigo una serie de problemas, de los cuales mencionaremos aquí concretamente:

- a) La dificultad de disponer de información sobre este colectivo.
- b) La sensibilidad de la identificación obtenida respecto a las diversas variables que pueden emplearse en la valoración del bienestar.

Respecto al primero de ellos, queremos simplemente hacer notar que la fuente estadística generalmente utilizada en este tipo de trabajos, la EPF, es, como ya dijimos, una encuesta de hogares, por lo que su ámbito se limita a los residentes en España que viven en un hogar. La exclusión de los sin hogar es, sin duda, una limitación evidente en un estudio de pobreza, por lo que en la medida en que se vaya disponiendo de información sobre este otro colectivo convendrá proceder a revisar los estudios existentes.

En cuanto al segundo punto, no hay un acuerdo unánime respecto a cuál es la variable más adecuada para medir el bienestar. Una primera opción sería elegir entre variables monetarias y variables no monetarias o físicas.

Las variables monetarias tienen sin duda la ventaja de ser más fácilmente manejables, por lo que son utilizadas con preferencia a las no monetarias. Sin embargo presentan también considerables limitaciones, como vamos a ver seguidamente.

La variable que aparece como opción más razonable para la identificación de la pobreza es la renta. Son pobres aquéllos cuya renta está por debajo de un cierto umbral. Pero esta afirmación ha de tomarse con alguna cautela.

Para empezar, nos inclinamos a pensar que la pobreza es un fenómeno más estable que el nivel de renta anual, que puede oscilar considerablemente de un año a otro; en realidad sería más adecuado vincularla al concepto de renta permanente. Por otra parte una caracterización de los individuos o familias basada únicamente en los ingresos anuales que perciben es muy incompleta a efectos de su clasificación en pobres o no pobres, pues una buena situación patrimonial permite normalmente a un individuo enajenar parte de sus activos con objeto de mejorar su nivel de vida. Por consiguiente una combinación de renta y riqueza sería una medida más adecuada. Desgraciadamente la información estadística disponible sobre riqueza es, hoy por hoy, muy escasa en la mayoría de los países, por lo que la incorporación de esta variable es infrecuente.

Otro grave problema en torno a la utilización de los ingresos como medida de bienestar es la dificultad de obtener información fiable sobre esta variable. La infradeclaración de ingresos por parte de las familias que responden a las Encuestas de Presupuestos Familiares no es característica exclusiva de nuestro país. Parece que es una actitud bastante extendida en el mundo. Pero además la tasa estimada de infradeclaración varía enormemente en función de la fuente de ingresos, siendo relativamente baja en lo que respecta a sueldos y salarios, y considerablemente más alta en las rentas provenientes del capital, con lo que las posibilidades de mejorar las estimaciones sobre ingresos a nivel de microdato son por ahora prácticamente nulas.

Una alternativa posible, y ampliamente adoptada en los análisis de pobreza es la de tomar el gasto como aproximación de la renta. Dos razones se han aducido en favor de esta decisión: en primer lugar que el gasto es un mejor indicador de la renta permanente que el in-

greso, por lo que permitirá reflejar más adecuadamente una situación de pobreza. Por otra parte, se considera que los datos de gasto proporcionados por los hogares son más fiables que los de ingresos.

Sin embargo también esta elección tiene sus inconvenientes. Por ejemplo, el gasto en consumo de bienes duraderos se imputa generalmente en el momento de su adquisición, con lo que los gastos de la familia correspondiente en ese año concreto aparecen sobrevalorados. Por otra parte niveles más bajos de consumo no tienen por qué implicar menores disponibilidades económicas, sino que pueden ser simplemente reflejo de las diferentes actitudes o preferencias de las familias en relación con el consumo y el ahorro. Un problema adicional es la dificultad de imputar a cada individuo o familia el valor del consumo que efectúa en bienes o servicios públicos o subvencionados.

De todo ello se deduce que no existe una variable monetaria óptima para la detección de la pobreza. Por ello es importante estudiar la robustez de los resultados obtenidos comparándolos con los generados por otras formas de medición alternativas, basadas en variables monetarias o no monetarias.

3. INDICADORES NO MONETARIOS DE POBREZA

Los primeros intentos de medición de la pobreza aparecen ya vinculados a indicadores físicos. ROWNTREE en 1901 define la pobreza como la incapacidad de acceder a la dieta mínima suficiente que permita mantener al individuo en situación de eficiencia física. Construye, sin embargo, su umbral de pobreza, valorando el coste de esta dieta mínima a precios de mercado, con lo que en último término trasvasa el problema a variables monetarias.

La identificación de la pobreza basada en indicadores estrictamente no monetarios ha sido ampliamente tratada por TOWNSEND (1979), quien la define diciendo que «los individuos, familias y grupos de una población se consideran en situación de pobreza cuando carecen de los recursos que les permitan obtener el tipo de alimentación, participar en las actividades y disfrutar de las condiciones de vida y distracciones que son habituales, o al menos ampliamente propiciadas o aprobadas en las sociedades a las que pertenecen... Están,

en efecto, excluidos de las formas de vida, costumbres y actividades habituales».

La pobreza definida por TOWNSEND tiene por consiguiente carácter relativo, pues establece como pauta de referencia lo que es habitual en una determinada sociedad. Por otra parte su evaluación de los individuos y familias no se basa exclusivamente en la posesión de ciertos bienes, sino también en la posibilidad de realizar determinadas actividades, es decir, de disfrutar de los correspondientes servicios que lo permitan. A cada uno de estos bienes y servicios a los cuales se considera normal poder acceder en una sociedad concreta TOWNSEND les da el nombre de necesidades.

Una vez seleccionados estos bienes se puede calcular para cada hogar una proporción, ponderada o no, de «necesidades» no cubiertas en él, y a esta proporción le llama TOWNSEND índice de carencia. El valor máximo de este índice que pueda considerarse aceptable marcará el umbral por encima del cual una familia será clasificada como pobre.

Este método tiene algunas ventajas sobre los análisis efectuados con variables monetarias. En primer lugar no se limita a una identificación de los grupos de pobreza sino que además nos aporta una interesante información sobre sus estilos de vida. Por otra parte, el indicador de carencia es en general mucho menos sensible a fluctuaciones de renta que el ingreso o el gasto, lo que permite establecer una clasificación más permanente de la población. También se le considera un mejor procedimiento de valoración cuando se estudian grupos con posibilidades muy diferentes de acceso a bienes públicos, por lo que es especialmente apto para comparaciones internacionales.

El mayor problema de su aplicación estriba en la dificultad de seleccionar adecuadamente los bienes y servicios considerados como necesidades. Un primer criterio sería el de limitarse a los bienes de posesión habitual, o al menos frecuente en el grupo social objeto de estudio. Pero hay además algunos tipos de bienes cuya posesión está más relacionada con una situación de pobreza que su carencia. Se impone por tanto un cuidadoso análisis previo no sólo de la disponibilidad de los bienes por parte de la población, sino también de su relación con otras variables asociadas con el bienestar, antes de tomar la decisión de utilizarlos como indicadores de pobreza.

Por otra parte la carencia de un bien solamente puede ser interpretada como síntoma de pobreza cuando se debe a falta de medios para su adquisición, y no a otras razones de preferencia personal. Este matiz no siempre es fácil de detectar, pero en todo caso sí es importante estudiar las posibles relaciones entre estas preferencias y las características de los hogares con objeto de identificar los bienes cuya disponibilidad esté fundamentalmente asociada a causas no relacionadas con la riqueza.

Como ilustración de todo lo expuesto vamos a analizar en lo que sigue la distribución de los bienes de equipamiento de los hogares españoles a partir de la información proporcionada por la EPF.

4. EL EQUIPAMIENTO DE LOS HOGARES EN ESPAÑA: UNA VISION GLOBAL

La EPF 1990-91 dedica un epígrafe a la información sobre los bienes de equipamiento del hogar. A este respecto considera como tales al «conjunto de bienes de uso doméstico o personal de que dispone el hogar (aparatos electrodomésticos, de grabación y/o reproducción de sonido, fotografía, televisión y vídeo de la vivienda principal) y los vehículos poseídos por el mismo. Estos bienes se contabilizan tanto si están pagados totalmente como si no lo están, siempre que se encuentren en buen estado para su utilización o encontrándose deteriorados estén pendientes de reparación inmediata». Este tipo de bienes se caracteriza por el hecho de que su objetivo esencial es prestar servicios, individuales o colectivos, a todos los miembros del hogar.

Concretamente, los bienes considerados en este apartado de la EPF son los siguientes:

- 1) Cocina a gas, leña o carbón con horno incorporado.
- 2) Cocina o placa a gas, leña o carbón sin horno incorporado.
- 3) Cocina eléctrica con horno incorporado.
- 4) Cocina o placa eléctrica sin horno incorporado.
- 5) Cocina mixta con horno incorporado.
- 6) Cocina o placa mixta sin horno incorporado.
- 7) Horno.
- 8) Frigorífico con congelador incorporado.

- 9) Frigorífico sin congelador incorporado.
- 10) Congelador.
- 11) Lavadora no automática.
- 12) Lavadora automática con proceso de secado de ropa.
- 13) Lavadora automática sin proceso de secado de ropa.
- 14) Secadora de ropa.
- 15) Lavavajillas.
- 16) Aspirador.
- 17) Máquina de coser eléctrica.
- 18) Máquina de coser no eléctrica.
- 19) Aparato de radio.
- 20) Magnetófono o cassette.
- 21) Tocabdiscos.
- 22) Equipo de sonido.
- 23) Televisor en blanco y negro.
- 24) Televisor en color.
- 25) Vídeo y reproductor de cintas de vídeo.
- 26) Cámara fotográfica.
- 27) Aparatos de filmación y/o proyección.
- 28) Ordenador personal.
- 29) Automóvil.
- 30) Moto o motocicleta.
- 31) Bicicleta para transporte.
- 32) Autocaravanas o caravanas.
- 33) Otros (motoras, yates, avionetas, etc.).

Veamos en primer lugar cuál es la frecuencia de disponibilidad de cada uno de estos bienes en los hogares españoles. El INE, en su publicación «Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91. Principales resultados» incluye ya una información resumida de este módulo. En la tabla 1 de este trabajo proporcionamos una versión más detallada, en la que no solamente puede verse el porcentaje de hogares españoles que carecen de cada uno de los bienes indicados sino también cuántos poseen una, dos, tres o más unidades del mismo. Los valores reflejados en la tabla no son muestrales, sino que se refieren al total nacional. Queremos decir con esto que, a efectos de su cálculo, cada uno de los hogares que aparecen en la muestra ha sido ponderado por el número de ellos a los que, de acuerdo con el diseño muestral, representa en la población.

Lo primero que observamos es que hay conglomerados de bienes con un recíproco carácter sustitutivo, en el sentido de que prestan el mismo tipo de servicio, aunque presumiblemente con distintos niveles de satisfacción. Tal es por ejemplo el formado por las diversas modalidades de cocinas, de las que en general la disponibilidad de una de ellas excluye las otras, o el de diversos tipos de frigoríficos, lavadoras, máquinas de coser o televisores. En estos casos es frecuente observar cómo el bien que presta servicios más satisfactorios ha venido a sustituir en buena medida a los alternativos. El ejemplo más notable es el de la televisión en color, que poseen el 92,3 por ciento de los hogares, y que ha desplazado a la en blanco y negro, sólo disponible en el 15,4 por ciento de los mismos, y también en alguna medida a la radio, de la que el 41 por ciento de los hogares españoles dice carecer. Efectos similares se observan en las lavadoras, de las que sólo un 3 por ciento conserva las no automáticas, y en los equipos de sonido, actualmente mucho más frecuentes que los tocadiscos —30,9 por ciento frente a 7,8 por ciento—. Igualmente es notable la preponderancia del automóvil, poseído por el 63,2 por ciento de las familias, respecto a medios alternativos de transporte —motocicletas, 15,4 por ciento, bicicletas 6,2 por ciento—. Sin embargo, los aparatos de filmación, disponibles en solo un 5,4 por ciento de los hogares, están lejos de desplazar a las cámaras fotográficas —41,9 por ciento—. Estas cifras apuntan ya a un resultado que tendremos ocasión de confirmar en un epígrafe posterior: la mera carencia de un bien no debe tomarse, sin más, como indicativo de pobreza. Puede ocurrir, por el contrario, que la disponibilidad de ese bien, como alternativa a la posesión de otro equivalente pero superior, sea reveladora de una situación de penuria comparativa.

Entre los bienes productores de servicios al hogar destaca la bajísima proporción de lavavajillas —sólo un 9,2 por ciento— y la también relativamente baja de aspiradoras, con un 27 por ciento. En el área de bienes culturales y de esparcimiento aparece como bastante frecuente la disponibilidad de vídeo —44,5 por ciento—, muy por encima del ordenador, que solamente tienen el 11 por ciento de los hogares. La posesión de caravanas y de motoras, yates y avionetas es insignificante, con porcentajes del 0,9 por ciento y 0,5 por ciento respectivamente.

Dentro de nuestro objetivo de intentar construir una tipología de los bienes de equipamiento nos parece interesante analizar hasta qué

punto está justificada una separación entre bienes de uso colectivo y bienes de uso individual, entendiendo por los primeros aquellos que pueden ser siempre utilizados simultáneamente por todos los miembros del hogar —por ejemplo, la lavadora,— en tanto que los segundos deberían ser siempre, o al menos frecuentemente, objeto de uso individual, como es el caso de las bicicletas.

Para ello hemos estudiado la frecuencia con que cada uno de los bienes es poseído en las familias, es decir, el número de unidades de ese bien que cada familia posee. Lógicamente sería de esperar que cada hogar dispusiera, como máximo, de una sola unidad de los bienes de uso colectivo, y que sin embargo tienda, en la medida de sus posibilidades, a tener más de una de los de uso individual. Pues bien, el análisis de la tabla nos dice que, estrictamente hablando, solamente tres de los 33 tipos de bienes considerados —cocina eléctrica con horno incorporado, cocina o placa mixta sin horno y lavavajillas— podrían ser considerados como colectivos. De todos los demás existen hogares —aunque con frecuencia en pequeño número— que tienen más de uno. Si prescindimos de aquéllos en los que la proporción de hogares que tienen más de una unidad no supera al 1 por ciento nos encontramos con que podemos clasificar claramente como bienes de uso individual en primer lugar a la televisión en color, —duplicada al menos por el 12,7 por ciento de las familias—, seguida del automóvil —9,9 por ciento—, aparato de radio —8,9 por ciento—, cámara fotográfica —4,9 por ciento—, magnetófono o cassette —2,3 por ciento—, motocicleta —1,4 por ciento— y bicicleta —1,2 por ciento—, todo lo cual nos parece bastante lógico. Sorprendentemente, también un bien que parece que claramente debería ser de uso colectivo, como son las cocinas a gas, leña y carbón con horno incorporado, aparece duplicado en nada menos que el 3,1 por ciento de los hogares españoles.

5. DISTRIBUCION SEGUN LAS CARACTERISTICAS DEL HOGAR

Otra cuestión a plantearse es hasta qué punto la mayor o menor frecuencia de disponibilidad de un bien de equipamiento puede estar asociada a características específicas de un hogar tales como su com-

posición, lugar de residencia, nivel cultural, etc. Afortunadamente la riqueza de información proporcionada por la EPF nos permite realizar algunos análisis en este sentido.

Con este fin hemos calculado, para una serie de clasificaciones en tipos de hogares contempladas por la EPF y que nos han parecido de interés, el número medio por hogar de unidades de cada bien dentro de cada categoría. Aquellas categorías que presenten unos valores medios más elevados caracterizarán a los tipos de hogar más propensos a la posesión de ese bien. Las cifras correspondientes aparecen en las tablas anexas, que pasamos a comentar brevemente, mencionando sólo los aspectos más destacados.

Examinemos para empezar las tablas correspondientes a nivel de estudios del sustentador principal. Lo primero que observamos es que, a medida que éste aumenta crece también la disponibilidad de la mayoría de los bienes. Pero esto no quiere decir necesariamente que sea el mayor nivel cultural el elemento determinante de un mejor equipamiento, pues para llegar a esta conclusión habría que descontar primero los efectos que el incremento de ingresos generalmente asociado a una mayor cualificación profesional pueden tener en las variables de equipamiento. En realidad si analizamos la tabla más cuidadosamente vemos que los bienes que más aumentan en media con el incremento del nivel de estudios son los aparatos de filmación, seguidos de los lavavajillas y a mayor distancia motoras, yates y avionetas. Crecen, en cambio, relativamente poco la televisión en color y el automóvil. En cuanto a los bienes que podríamos calificar en principio como culturales, como son el ordenador y el equipo de sonido, presentan unos crecimientos intermedios, equivalentes a los del aspirador y el horno respectivamente. Todo ello nos induce a suponer que la influencia del nivel de estudios sobre el equipamiento, una vez que descontáramos el efecto del incremento de renta asociado a mayores cualificaciones, no sería muy apreciable.

Otra clasificación a considerar es la de la relación del sustentador principal con la actividad. Observamos en líneas generales dos grandes grupos: uno de ellos formado por los ocupados y los rentistas y que presenta en general cifras de equipamiento mucho mayores que el otro, que contiene a los parados, pensionistas y otros inactivos. En líneas generales los rentistas parecen ser los mejor equipados de todos en la mayoría de los bienes, incluso en aparatos de filmación y ordenadores per-

sonales, pero ésta es una afirmación sobre la que cabe mantener ciertas reservas habida cuenta de que el número de rentistas que aparece en la muestra es muy pequeño —50—. Son en todo caso superados por los activos en motocicletas, bicicletas, caravanas y motoras, yates y avionetas. Un resultado sorprendente es la elevada proporción de vídeos en la categoría de parados, los cuales están también relativamente muy bien equipados en lo que se refiere a automóviles. También es de destacar que los segundos en posesión de motoras, yates y avionetas, inmediatamente después de los ocupados, son los pensionistas.

Si analizamos separadamente los hogares urbanos y los no urbanos observamos algunas diferencias —que posiblemente puedan ser también explicadas en función de los distintos niveles de gasto total— pero no muy marcadas. Parece que los hogares no urbanos se orientan más hacia cocinas de gas, leña y carbón, mientras que en los urbanos predominan las eléctricas. Su equipamiento medio en televisiones en color y automóviles es prácticamente el mismo. La división de los hogares en cinco grupos en función del tamaño del municipio confirma básicamente estos resultados. El bien en el que las diferencias son mayores es el de aparatos de filmación y proyección, de los que los hogares de municipios mayores de 500.000 habitantes tienen seis veces más que los de menos de 10.000. Curiosamente esta proporción es sólo de 1 a 3 en ordenadores.

El tamaño del hogar es también determinante del nivel de equipamiento, pero solo hasta cierto punto. En realidad son muy pocos los bienes que crecen sistemáticamente con el tamaño familiar —concretamente congelador, secadora y algunos de los que podrían considerarse como sustitutivos de otros superiores, como son las máquinas de coser no eléctricas—. En general los valores máximos se dan para familias de cuatro y cinco miembros. Esto ocurre incluso en los bienes que más encajan en el concepto de uso individual, como las bicicletas. Un resultado curioso es que el máximo de televisores en blanco y negro se da en los hogares unipersonales, y concretamente, en los de mayores de sesenta y cinco años —que constituyen aproximadamente los dos tercios de los hogares unipersonales entrevistados—. El máximo número de automóviles corresponde a las familias de cuatro adultos sin niños y las caravanas son mayoritariamente disfrutadas por parejas con niños.

La clasificación de los hogares en función del número de perceptores de ingresos es quizá la que pone más de manifiesto la diferencia entre bienes de uso colectivo e individual, pues los lavavajillas y aspiradoras presentan medias máximas en los hogares de dos perceptores mientras radios, tocadiscos, magnetófonos, equipos de sonido y televisiones en color aumentan siempre, aunque ligeramente, con el número de perceptores, y automóviles y motocicletas aumentan también y muy marcadamente. El sexo del sustentador principal también da lugar a diferencias entre los hogares. En general cuando el sustentador es una mujer el hogar está peor equipado, salvo en bienes sustitutivos de otros superiores, como por ejemplo las lavadoras no automáticas. También aquí pensamos que posiblemente se reflejen los efectos de diferencias en los ingresos.

Si analizamos los hogares por edad del sustentador principal nos encontramos con que, en general, el grupo mejor equipado es el de treinta a cuarenta y cinco años, por encima del de cuarenta y cinco a sesenta y cuatro en casi todo. No están nada mal situados los hogares con sustentador menor de treinta años, superando incluso a algunos de los anteriores en algunos bienes, como por ejemplo equipos de sonido. El grupo de sesenta y cinco años o más tiene los mayores porcentajes en cocinas de gas, leña y carbón, máquinas de coser no eléctricas, televisores en blanco y negro y lavadoras no automáticas, es decir, bienes de los que podríamos clasificar como inferiores. La distribución de las motocicletas parece reflejar bastante bien el ciclo vital de las familias, pues tiene su máximo en las familias con sustentador entre cuarenta y cinco a sesenta y cuatro años y la clase que sigue es la de los de menos de veintinueve; el mínimo se da en los mayores de sesenta y cinco, como parecía lógico esperar. Por último, la distribución por Comunidades Autónomas se ajusta básicamente a su ordenación en cuanto a renta per cápita. La autonomía mejor equipada en casi todo es Madrid, aunque es superada por Cataluña en ordenadores personales, por Navarra en cámaras fotográficas y por Baleares en automóviles. También la Comunidad Valenciana, el País Vasco y Rioja aparecen en general con valores altos. La tabla pone de manifiesto además algunas peculiaridades que creemos que vale la pena mencionar. Por ejemplo Ceuta y Melilla tienen los valores más bajos en casi todos los bienes con la excepción de televisores en color y de vídeos —y en estos últimos alcanza el máximo nacional—. Las seca-

doras están fuertemente concentradas en el País Vasco, seguido de Cantabria, Navarra y Asturias, y por otra parte la Comunidad Gallega aparece con valores ostensiblemente altos en cocinas de gas, leña y carbón con horno incorporado. Quizá el caso más llamativo es el de las motoras, yates y avionetas, de las cuales la primera Autonomía es Baleares, con una media tres veces superior a la siguiente —Cataluña—, y siete veces superior a la tercera, que es Canarias. En la mayoría de las restantes comunidades son prácticamente inexistentes.

Todo esto nos revela que existen asociaciones entre la disponibilidad de bienes de equipamiento de los hogares y las características de los mismos no necesariamente vinculadas a su status económico, lo que habrá de tenerse muy en cuenta a la hora de seleccionar indicadores físicos de pobreza.

6. LOS BIENES DE EQUIPAMIENTO COMO INDICADORES DE POBREZA

En el apartado anterior hemos realizado un análisis del equipamiento de los hogares españoles en función de algunas de sus características. Igualmente podríamos haberlo hecho clasificando a estos hogares por decilas de ingreso o de gasto, lo que hubiera sido equivalente a transformar una variable que la EPF recoge en forma continua en una variable ordinal, con la consiguiente pérdida de información que esto conlleva. Dada la especial importancia que tiene para nuestro estudio la relación entre equipamiento y situación económica de los hogares, hemos considerado preferible emplear un método que utilice al máximo la información proporcionada por la encuesta, es decir, que permita trabajar con la totalidad de la distribución de frecuencias. En vista de ello hemos creado una metodología específica para este problema, que pasamos a explicar.

Es bien sabido que una de las formas alternativas de describir una distribución de frecuencias es la curva de LORENZ, que se construye de forma que en el eje de abscisas aparecen los porcentajes de elementos del colectivo —por ejemplo hogares— ordenados en forma creciente según una cierta variable —por ejemplo gasto— y en el de ordenadas los valores acumulados de esa misma variable. De esta forma la curva queda

siempre por debajo de la diagonal principal, coincidiendo con ésta solamente en el caso en que la variable que induce la ordenación en la muestra tome el mismo valor en todos los elementos de ésta —todos los hogares tengan el mismo gasto—, y no pudiendo jamás sobrepasarla.

Lo que nosotros hemos construido para los distintos bienes de equipamiento es lo que denominaremos seudo-curvas de LORENZ, en las que en el eje de abscisas aparecen los hogares en orden creciente de gasto per cápita, y en el de ordenadas, las cantidades acumuladas del correspondiente bien por esos mismos hogares. Puesto que la variable que se acumula en la ordenada ya no es la misma que la que genera el criterio de ordenación de los hogares en la abscisa la curva resultante no tiene por qué mantenerse necesariamente por debajo de la diagonal principal. Solamente podremos garantizar este resultado para los bienes que sean mayoritariamente poseídos por las familias con mayor nivel de consumo, es decir, bienes cuya carencia está asociada a un menor bienestar medido en términos de consumo per cápita del hogar. Por el contrario si la seudo-curva de LORENZ correspondiente a un determinado bien queda por encima de la diagonal principal ello indicará que este bien está tanto más presente en un hogar cuanto menor sea su gasto per cápita. Podemos por tanto suponer que no es la carencia de este bien concreto, sino por el contrario su disponibilidad, lo que puede tomarse como indicador de pobreza.

Las seudo-curvas de LORENZ para algunos bienes de equipamiento, como lavadoras no automáticas, frigoríficos sin congelador incorporado y en menor medida máquinas de coser no eléctricas, y cocinas a gas, leña o carbón quedan por encima de la diagonal. Evidentemente se trata de bienes inferiores, alternativos a otros que prestan servicios equivalentes proporcionando un mayor grado de satisfacción y, por consiguiente, indicativos de pobreza, por lo que no sería adecuado incluirlos en el cálculo del índice de carencia de TOWNSEND. Por el contrario los lavavajillas, aspiradoras, ordenadores, equipos de sonido y aparatos de filmación proporcionan curvas claramente por debajo de la diagonal, por lo que parecen estar positivamente asociados con el gasto de las familias, y lo que revelaría pobreza sería precisamente su no disponibilidad. La seudo-curva correspondiente a televisores en color está muy próxima a la diagonal, lo que es indicio de una distribución prácticamente uniforme sobre los distintos niveles de gasto.

Los saltos que aparecen en algunas de las curvas —en general las correspondientes a bienes infrecuentes en la población—, revelan una acumulación inusual del bien para determinados valores de gasto. Es interesante observar que en las caravanas este fenómeno se produce para niveles de gasto intermedios, en tanto que la curva correspondiente a motoras, yates y avionetas presenta varios saltos a diferentes niveles de gasto, lo que podría ser indicio de que los tres bienes agrupados bajo el mismo epígrafe están relacionados con el status económico de la familia de forma bastante diferente, y que la correspondiente distribución de frecuencias es multimodal.

7. CONCLUSIONES

Del análisis descrito podemos deducir algunas conclusiones generales

a) La carencia de un determinado bien de equipamiento no es necesariamente un indicativo de pobreza. Por el contrario, para algunos bienes concretos más bien lo sería su posesión; de manera que no se puede aceptar con carácter general que tener más cantidad de cualquier bien sea mejor que tener menos.

b) Algunos bienes de equipamiento son de disponibilidad tan altamente generalizada que no sirven como indicadores de pobreza. Sin embargo distintas modalidades de estos bienes pueden ofrecer el mismo tipo de servicio pero con diferentes niveles de calidad. En estos casos se aprecia un proceso de sustitución asociado al incremento de los recursos del hogar, por lo que modalidades concretas del bien sí podrían ser útiles en un estudio de pobreza.

c) A medida que mejora el nivel de vida algunos bienes de equipamiento del hogar que eran tradicionalmente de uso colectivo tienden a transformarse en bienes individuales.

BIBLIOGRAFIA

Encuesta de Presupuestos Familiares. Metodología, INE, 1990-91.

MARTIN-GUZMAN, P. y BELLIDO: *Líneas de pobreza: Una estimación de la pobreza subjetiva en España*, I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Riqueza y la Renta, Fundación Argentaria.

ROWNTREE, S. (1901) *Poverty: A Study of Town Life*, Macmillan, 1993.

TOWNSEND, P.: «Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living», Penguin Books, 1979.

Sectores y factores de la pobreza reconceptualizada en España

Demetrio Casado

Se me ofrece tratar de la pobreza en España siguiendo mi enfoque de trabajos anteriores, especialmente el que publicara hace cinco años (1). No puedo hacerlo, por razones de espacio y para no obviar un concepto que está cobrando gran difusión. Comienzo por él.

1. LA POBREZA RECONCEPTUALIZADA

Tengo un pobre concepto de la pobreza. Entiendo que es sólo factor común de situaciones sociales muy diversas, las cuales le confieren diferente significado y aun carácter. Así, no sería menos propio hablar de pobrezas que de pobreza. Y ello no sólo por lo que se refiere a la expresión social del hecho, sino también por su génesis.

En 1922, Alfonso XIII giró visita a Las Hurdes, mediante la que se descubrió el estado de pobreza y degradación de sus gentes. Aquella era una *Tierra sin pan*, como la calificaría Buñuel en su famoso documental (2), y en grado extremo. Pero era también, como observó el doctor Marañón —que acompañara al Rey, en su visita (3)—, una trampa insalubre (infección palúdica, carencia de yodo, subnu-

(1) DEMETRIO CASADO: «Viejos y nuevos pobres de la España de los 80», *La pobreza en la España de los 80*, Acebo, Madrid, 1989, compilado en *Sobre la pobreza en España*, Hacer, Barcelona, 1990.

(2) Estrenado en Francia, pues la autoridad política no permitió hacerlo en España, está siendo proyectado en la exposición «Las edades del hombre», que se presenta en las catedrales de Salamanca.

(3) Sus notas se han publicado recientemente en *Viaje a Las Hurdes*, El País-Aguilar, Madrid, 1993. Anteriormente dio noticia extensa de ellas Juan Antonio PEREZ MATEOS, *Las Hurdes, clamor de piedras*, Escelicer, Madrid, 1972.

trición endémicas), causante de una visible ruina biológica en los «juldanos». En relación a su contexto social, se trataba de un islote olvidado, dejado a su suerte. Por aquellos años de la *Belle époque*, en el área minera de Vizcaya se fraguaba como personaje público Dolores IBARRURI. En su medio social la penuria fue ingrediente asiduo e importante. Los riesgos sanitarios eran, también, notables allá y entonces. Pero la colectividad en la que nace y se hace «Pasionaria» no está aislada y sola; es, al contrario, una brigada proletaria en interacción intensa —y, a la sazón, desventajosa— con la burguesía vasca, aquélla y ésta actuando de acuerdo con el guión general del capitalismo. En el catastro de la pobreza española de los años 20 habría que asentar tanto la que doblegaba a los resignados campesinos de Las Hurdes, como la que revolucionaría a los mineros vizcaínos. Pero su coincidente penuria no debe hacer confundir sus respectivas condiciones y relaciones.

Por supuesto que la sociedad presente ha experimentado un intenso proceso de homogeneización, mediante el medro de la forma y el estilo capitalistas de producción y consumo. Pero dicho fenómeno afecta mucho más al centro, al núcleo del complejo social, que a sus bajos y sus márgenes. A crédito de ello, mantengo el criterio de diversidad como el más conveniente para captar y entender el fenómeno de la pobreza. Dicho esto, debo reconocer la creciente hegemonía de una concepción homogeneizante.

La verdad es que se trata de un enfoque con viejas raíces. Juan Luis VIVES conceptuó la pobreza como cualquier clase de necesidad acreedora de ayuda ajena (4). Pero, a la hora de planear la acción, se concentra en las situaciones de penuria material (5). Al presente se registra un quiebro parecido, bien que agudizado. No faltan manifestaciones de adhesión a una concepción multifactorial de la pobreza, mas predominan los diagnósticos económicos. El paso siguiente es la medición del fenómeno mediante el registro de las rentas o gastos monetarios personales —dije el paso siguiente, a salvo de que la expansión del concepto económico de pobreza parece muy precondicionada por la facilidad de su medición.

(4) *Del socorro de los pobres*, Hacer, Barcelona, 1992, pág. 52.

(5) *Op. cit.*, Libro segundo.

Las investigaciones empíricas pioneras sobre la prevalencia de la pobreza procuraban observar directamente las condiciones y nivel de vida de los encuestados, con vistas a apreciar su cobertura de necesidades vitales. Desde hace ya algún tiempo se registran dos cambios importantes en esta tradición (6): se miden los niveles de renta o gasto personal, según lo dicho; se comparan los valores observados con una pauta o nivel que no indica tanto las necesidades de subsistencia como la desigualdad económica máxima supuestamente tolerable por la opinión pública, política o técnica.

Se inscribe en esta orientación metodológica —de cuyas implicaciones teóricas y éticas hablaré luego— el criterio adoptado por la Comunidad Europea, en el marco de su primer Programa de Lucha contra la Pobreza (1975-1981). Dicho criterio consiste en fijar la frontera de la pobreza en la mitad de la renta *per cápita* media de cada país, ponderando a la baja los miembros de los hogares distintos del cabeza.

Se ha dicho o, para no excluirme, hemos dicho que el umbral de pobreza de la Comunidad Europea es una definición operacional, entre otras posibles, de la pobreza relativa. No se corresponde, en efecto, con un nivel de necesidades estrictas, sino que marca un límite convencional a la desigualdad económica. Sería, pues, una alternativa, no excluyente, en las faenas de medición social, de la noción de pobreza absoluta, que viene siendo referida a las necesidades de supervivencia. Siendo esto cosa conocida no gasto más palabras en ello. Sí quiero, en cambio, detenerme un punto en el significado político que la adopción del umbral citado tiene, a mi parecer.

En algunos casos, la elección convencional de un nivel de renta para definir la pobreza pudo inspirarse en consideraciones técnicas o metodológicas (7). Pero la adopción del criterio de desigualdad en el seno del citado programa antipobreza de la Comunidad Europea le

(6) De la orientación de las investigaciones españolas recientes sobre la pobreza nos dan noticia: Víctor RENES AYALA: *Lucha contra la pobreza hoy*, Ediciones HOAC, Madrid, 1993, págs. 22 y ss. y José M. TORTOSA: *La pobreza capitalista*, Tecnos, Madrid, 1993, cap. 4.

(7) Tal sería el caso de la primera aplicación de este enfoque en España, que hiciera Amando DE MIGUEL: *Informe sociológico sobre la situación social de España*, Fundación FOESSA, Euramérica, Madrid, 1966, págs. 280 a 282.

reviste de carácter ético-político. Mediante el auspicio que la Comisión de Bruselas presta a la opción referida, se está oficializando la norma moral de que resultan políticamente inadmisibles los niveles económicos inferiores a la mitad de la media de una determinada población nacional.

Para valorar el alcance de este criterio implícito convendrá recordar la ideología relativa a la igualdad supuestamente dominante en el área de los países de la hoy Unión Europea. Creo que, en este barrio de la aldea global, una gran parte de la población, no sólo la de conciencia política izquierdista, comulga con el principio de igualdad tanto en su dimensión jurídico-política, como en la económica (8). La idea de igualdad ante la ley no acepta limitaciones de carácter social (sólo reconoce las de tipo psicobiológico, como la minoría de edad o la enajenación mental). La igualdad en la participación económica, en cambio, se entiende en términos relativos. Pero sólo se asumen ciertos grados de desviación, supuesto, además, que estén legitimados por circunstancias personales o sociales. Este es criterio socialdemócrata (9) que, a mi parecer, goza de amplio seguimiento ideológico.

En esta perspectiva, la adopción o asunción por la Comunidad Europea del umbral de la pobreza referido debe de significar la fijación de un límite de la desigualdad más abajo del cual no cabe justificación. El Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza, salvo que auspicia proyectos de acción que incidan generalmente en colectivos afectados por la pobreza en su versión tradicional, parece haber contribuido poderosamente a consolidar la reconceptualización de la pobreza (10).

(8) Por lo que se refiere a España es cosa comprobada mediante encuestas de opinión que la mayoría de la población se manifiesta favorable a la igualdad social. Puede verse una expresión reciente de esta tendencia en el informe de la encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas que se publica en *Opinión pública, vida cotidiana y desigualdades*, Fundación Argentaria, Madrid, 1993, pág. 8.

(9) Ver José M.^a MARAVALL: «La igualdad en el pensamiento socialista», *La igualdad en las ideas y en el pensamiento político*, Fundación Argentaria, Madrid, 1993, pág. 77.

(10) Puede verse el eco de la misma en el reciente documento de la Comisión Episcopal de Pastoral Social: *La Iglesia y los pobres*, 1994, 4.

2. DE LA IDEA A LA CIFRA

Salvo alguna variante técnica en lo concerniente a la ponderación de los miembros de los hogares, la definición operativa de la pobreza relativa de la Comunidad Europea fue aplicada en España durante el año 1984. Ello se hizo mediante una investigación que condujo EDIS, por encargo de Cáritas Española. Su resultado principal es bien conocido: «alrededor de unos ocho millones de españoles se encuentran en situación de pobreza» (11), lo que se correspondía con el 20 por ciento de la población total aproximadamente. En dicha investigación se utilizó a la vez otro límite más tolerante de la desigualdad («pobreza severa») también fijado convencionalmente, pero que pretendía corresponder a la idea subsistencialista tradicional. La opinión pública, no obstante, sólo retuvo el dato correspondiente a la pobreza relativa, antes citado.

Ciertos sectores críticos asumieron —bastante acriticamente por cierto— la cifra de los ocho millones de pobres y se la arrojaron al gobierno nacional de turno. La verdad es que su ejercicio del poder era, a la sazón, muy breve, de modo que no había tenido tiempo ni de producir, ni —caso de que se lo hubiera encontrado hecho— de arreglar el estropicio social revelado. Pero varios voceros de la Administración social parecieron darse por aludidos. Reaccionaron, sobre todo, cuestionando el método y, consiguientemente, el resultado. No rechazaron frontalmente, según mi documentación, ni la noción de pobreza como situación de desigualdad social, ni su definición operativa, pese a que ahí estaba la raíz del tamaño de la mala noticia ofrecida por Cáritas y EDIS.

Cáritas y EDIS, aparte de otros agentes, siguieron utilizando las dos definiciones de pobreza aludidas, en investigaciones practicadas sobre poblaciones regionales y diocesanas de España (12).

(11) «Pobreza y Marginación», DOCUMENTACION SOCIAL, núms. 56-57, 1984, pág. 404.

(12) En el dossier *Cáritas ante la pobreza*, Cáritas Española, 1992, pueden verse extractos correspondientes a las memorias de investigación o informes relativos a Aragón, Asturias, Canarias, Castilla y León, Extremadura, Jaén. He aquí algunas referencias de publicaciones: CARITAS DIOCESANA DE MADRID: *Pobreza y desigualdad social de la Comunidad de Madrid*, Editorial Popular, Madrid, 1989; EDIS y CARITAS OVIEDO: *Realidad social y pobreza en Asturias*, Editorial Popular, Madrid, 1990; COLECTIVO IOE: *La pobreza en Castilla y León*, Cáritas regional de Castilla y León, 1991.

La Administración Central, arriesgándose ejemplarmente a ver confirmado lo que sus portavoces negaran, ha venido contribuyendo a la medición de la pobreza entendida como desigualdad, principalmente a través del Instituto Nacional de Estadística. Los resultados de su Encuesta de Presupuestos Familiares han sido objeto de explotaciones por varios investigadores. En una de ellas (13), analizando datos de gasto monetario efectivo y utilizando una escala de equivalencia para ponderar a los miembros no cabeza de hogar, se ha estimado que para 1981 la pobreza, definida en términos análogos a los del Programa de la Comisión Europea, afectaba aproximadamente al 20 por ciento de los hogares y de la población de España; no apreciándose variación importante en este punto respecto a 1973. El propio Instituto Nacional de Estadística, en un adelanto de información relativa a la Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91, ofrece datos que supondrían la continuidad en la tasa relativa a hogares y una reducción de 1,6 puntos en la correspondiente a personas (14); en esta fuente se mide también el gasto monetario efectivo y se aplica una escala de equivalencia.

CUADRO 1
PORCENTAJES DE HOGARES Y DE PERSONAS CON UN GASTO MEDIO EQUIVALENTE INFERIOR AL 50 POR CIENTO DEL MEDIO NACIONAL. 1974, 1981 Y 1991

AÑOS	HOGARES	PERSONAS
1974	20,5	20,0
1981	19,5	20,5
1991	19,7	18,9

FUENTE: INE, *Estudio de los hogares menos favorecidos según la Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91. Primeros resultados*, pág. 31.

Otras explotaciones de los mismos datos arrojan porcentajes de prevalencia de la pobreza reconceptualizada un poco más bajos, a la vez que confirman la variación a la baja para 1990-91. Salvado esto,

(13) Antoni BOSCH, Carlos ESCRIBANO e Isabel SANCHEZ: *Evolución de la desigualdad y la pobreza en España*, INE, 1989, págs. 94 y 95.

(14) INE: *Estudios de los hogares menos favorecidos según la Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91. Primeros resultados*, 1993, pág. 31.

quiero referirme a otra clase de estimaciones relativas al fenómeno de la pobreza que vienen haciéndose en España. Mediante los programas de «Ingreso Mínimo de Inserción», proyectados por las Comunidades Autónomas, no se pretende corregir la desigualdad que rebasa el límite ya comentado, sino atajar situaciones de penuria grave. En consecuencia, las pesquisas que se han realizado al efecto no toman por objeto la pobreza entendida como desigualdad, sino la pobreza como carencia de recursos mínimos necesarios para la subsistencia. Selecciono cifras correspondientes a dos Comunidades para las que se dispone de buena documentación: los gestores del programa vasco previeron —y están atendiendo— una clientela comprendida entre el 1,23 y el 2 por ciento de la población (15); en una estimación relacionada con el Ingreso Madrileño de Integración, se cifró en 1,5 por ciento, con un techo del 3 por ciento, la proporción de posibles beneficiarios (16).

Concluyo este punto refiriéndome a la autoconciencia de pobreza. En la encuesta realizada, en 1993, con destino al V Informe FOESSA (17), un 2,1 por ciento de los entrevistados se identifica con la clase «pobre».

3. PSEUDOEPIDEMIOLOGIA

En este punto debo abordar la cuestión de quiénes son los afectados por la pobreza en España. Aposta me refiero a ellos de modo que se considerará perifrástico, porque no quiero llamarles, como solemos, «pobres». Me parece un criterio de estilo importante, sobre todo en relación con la faceta que veremos; lo argumentaré brevemente (18).

(15) GOBIERNO VASCO: *Estudio de la población potencialmente beneficiaria del Plan de lucha contra la pobreza*, e *Informe de Evaluación del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en Euskadi*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1990 y 1992, págs. 8 y 103 respectivamente. DATLAN: *Plan integral de lucha contra la pobreza en Euskadi (Balance 1990-91)*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, 1993, pág. 52.

(16) *Informe Madrileño de Integración*, 3. La exclusión, 1991, pág. 4.

(17) En prensa.

(18) Tuve ocasión de hacerlo anteriormente, en diálogo público con Alain TOURAINE, dentro de una reunión celebrada en Barcelona y cuya documentación está en trance de publicarse: *Frente a la sociedad dual* (título provisional), Hacer, Barcelona, en prensa.

La sustantivación lingüística de la situación o aun del estado de penuria viene a construir una figura social de la gente pobre cuyo único ingrediente es su carencia, lo que no tienen. Desde un punto de vista simbólico, tal proceder es un expolio de identidades y de biografías. Los sujetos de la pobreza son campesinos de este o de aquel lugar, servidores domésticos, proletarios de la industria inmigrados, bohemios vagabundos. Estos son los argumentos de sus vidas, que caracterizan sus personalidades. Desde un punto de vista materialista, el escamoteo retórico de la condición social de la gente pobre pudiera suponer la minusvaloración y aun el olvido de sus capacidades y potencialidades. El paso siguiente sería —como frecuentemente es— la amortización funcional. Los afectados por la pobreza quedan sin papel social salvo, eventualmente, el de sujetos pasivos de piedad individual o colectiva.

Por si tuvieran fundamento las anteriores suposiciones, voy a procurar no hablar de pobres, sino de algo que puede parecer la epidemiología de la pobreza. Desearía referirme a la gente afectada en los términos de trabajo y vida que usé en trabajos anteriores, pero me plegaré en esta ocasión a la estructura de atributos y variables que se adopta en la fuente disponible con información más fresca sobre la pobreza reconceptualizada, medida por el gasto monetario efectivo; siendo el umbral la mitad del medio nacional. Me refiero al ya citado avance de explotación de la Encuesta de Presupuestos Familiares de 1990-91 (19). Como no es de mi gusto —por lo que más adelante diré— la estructura estadística de dicha información, me limitaré a glosar brevemente la selección de datos que figura en la cuadro 2 (20). Repito aquí la salvedad sobre variaciones que se encontrarán en otras explotaciones; presumo, en cambio, que la estructura de las distribuciones de frecuencia será coincidente. Esto es lo que importa para el análisis que sigue, no la concreción de cada cifra.

En los sectores de hogares delimitados por su tamaño demográfico, observamos que los que cuentan con un solo miembro alcanzan una proporción muy alta (32,4 por ciento) de casos de pobreza relativa. Para alcanzar el significado socioeconómico de tal dato, hemos de

(19) INE: *op. cit.*, págs. 39 a 49.

(20) Puede verse una revisión detallada de información sobre la prevalencia de la pobreza por sectores y clases sociales en Víctor RENES AYALA: *op. cit.*, I parte.

CUADRO 2

CLASES DE HOGARES CON LOS MAS ALTOS PORCENTAJES
DE CASOS CUYO GASTO MEDIO EQUIVALENTE ES MENOR
DEL 30 POR CIENTO DEL MEDIO NACIONAL. 1990-91

CLASES DE HOGARES	HOGARES N	%	BAJO EL 50 %
TOTAL	11.299.851	100	19,7
Con un miembro	1.129.116	10,0	32,4
Con seis o más miembros	988.673	8,7	27,3
Con un adulto de 65 o más años, sin niños	720.149	6,4	40,9
Con pareja sin niños y el sustentador principal de 65 o más años	1.720.420	9,5	32,8
Con sustentador principal de 0 a 17 años	4.351	0,0	37,9
Con sustentador principal de 65 y más años	2.830.495	25,0	33,4
Con sustentador principal femenino ..	1.989.565	17,6	26,4
Con s. p. analfabeto o sin estudios ..	2.921.100	25,9	37,3
De empresarios y directivos agrarios ..	343.869	3,0	33,2
De resto de trabajadores y cooperativistas agrarios	407.462	3,6	37,4
De parados, pensionistas, rentistas y «otros inactivos»	4.165.979	36,9	30,4
Con sustentador principal parado ...	571.855	5,1	31,6
Con sustentador principal pensionista	3.789.357	33,5	30,1
Con s.p. de «otros inactivos»	245.874	2,2	37,0
De Andalucía	1.876.388	16,6	27,1
De Castilla-La Mancha	512.489	4,5	27,7
De Extremadura	329.150	2,9	41,2
De Ceuta y Melilla	35.232	0,3	28,7

FUENTE: INE: *Estudio de los hogares menos favorecidos según la Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91. Primeros resultados*, págs. 39 a 41.

relacionarlo con este otro: la aún más alta frecuencia (40,9 por ciento) de la pobreza convenida en los hogares constituidos por una persona de sesenta y cinco años o más. La asociación de la pobreza a la mayor edad estaría siendo corroborada por el también alto porcentaje

(32,8) de hogares formados por una pareja cuyo sustentador principal está en el tramo alto de edad. A propósito de los datos anteriores, conviene recordar que proceden de la medición del gasto monetario efectivo, el cual debe de ser un indicador sensible no sólo a la disponibilidad de ingresos sino al estilo de vida, generalmente menos consumista en los hogares añosos; sobre todo cuando tienen cubiertos los gastos sanitarios por instituciones en protección social.

La esperable asociación estadística del mayor tamaño humano de los hogares con la penuria económica la encontramos en el alto tanto por ciento (27,3) de hogares con seis o más miembros afectados por la pobreza relativa. En relación a los hogares de varios miembros, será del caso recordar la incapacidad metodológica de la Encuesta de Presupuestos Familiares para detectar la pobreza de ciertos jóvenes no emancipados. Me refiero a aquéllos que se ven obligados a demorar su autonomía económica más de lo convencional, y cuya penuria relativa se camufla por la dependencia familiar.

En el sector de los hogares con sustentador principal de diecisiete años o menos la frecuencia de las situaciones de pobreza relativa es muy alta (37,9 por ciento). El subconjunto base es muy pequeño, de modo que sus casos de pobreza no pesan casi nada en la tasa nacional. Otra cosa es el problema social que supone el mero hecho de la responsabilidad económica de menores de edad. La relación estadística de la mayor edad con la pobreza relativa vuelve a verse en la alta proporción de hogares afectados (33,4 por ciento) entre los que tienen sustentador principal de sesenta y cinco o más años. Este sector, al contrario del anterior, tiene un gran peso relativo en el conjunto, así que es uno de los que más contribuyen a la tasa nacional.

La también esperable mayor incidencia de la inferioridad socio-económica en los hogares sustentados principalmente por mujeres se registra en nuestra fuente con una alta proporción (26,4 por ciento) de situaciones del bajo consumo medido. En este hecho podría incidir la asociación de pobreza relativa y hogares monopersonales, a través de la mayor longevidad femenina.

Paso ahora de lo biológico a lo social para referirme a la coincidencia de la pobreza relativa con el bajo nivel de instrucción. El porcentaje de situaciones de pobreza relativa en el sector de los hogares con sustentador principal analfabeto o sin estudios es muy alto (37,7).

En lo que concierne a la condición socioeconómica, encontramos tres clases de hogares con proporciones altas de casos afectados por el fenómeno en cuestión: empresarios y directivos agrarios (33,2 por ciento); otros trabajadores y cooperativistas agrarios (37,4 por ciento); mixto de indefinibles desde un punto de vista socioeconómico formado por parados durante más de tres años, pensionistas, rentistas y otros inactivos (30,4 por ciento). Concuerdan con este último dato los relativos a la actividad del sustentador principal del hogar. Sobre las dos clases agrarias convendrá decir que su presumiblemente no desdeñable autoconsumo queda sin registrar por el indicador utilizado en la fuente: gasto monetario efectivo. En cuanto al mixto de indefinibles, debo señalar su gran peso en el conjunto nacional de hogares, que lo constituye en muy importante afluente estadístico al río de la pobreza relativa española. La aportación material, por lo demás, será mayor que la estadística, porque la Encuesta de Presupuestos Familiares no debe de llegar a ciertos sectores de población inclasificables socioeconómicamente y muy afectados por la penuria económica: transeúntes y otros «sin techo» (21); inmigrantes clandestinos; residentes en alojamientos colectivos.

Finalmente me referiré a la localización geográfica de las más fuertes intensidades de hogares en situación de pobreza relativa. Es muy alta la de Extremadura (41,2 por ciento). Son altas las de Ceuta y Melilla (28,1 por ciento), Castilla-La Mancha (27,2) y Andalucía (27,1 por ciento). Se trata de cuatro espacios situados al sur del paralelo 40.

4. LAS APARIENCIAS ENGAÑAN

Cumplido el oficio informativo en los términos de la fuente elegida, me apresuro a recordar un gran riesgo que los mismos implican. Hace ya mucho tiempo se nos advirtió que la presentación de las características peculiares de la gente afectada por la pobreza tiene el efecto, no necesariamente buscado, de dar apoyo a la vieja idea de que la responsabilidad de aquélla radica en tales peculiaridades (22).

(21) Se ha estimado en más de 30.000 el número de personas que viven «sin techo», en España: FEANTSA: *Los sin techo en Europa*, Cáritas, Dossier *Transeúntes y colectivos sin techo*, noviembre, 1993.

(22) Ver Charles VALENTINE: *La cultura de la pobreza*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1970, pág. 26.

Análogamente, la identificación de los sectores de sexo, edad, instrucción, actividad, ocupación, hábitat en los que se concentra la pobreza puede sugerir la suposición de que la raíz de la misma consiste en tales circunstancias. Como, por lo demás, dichas circunstancias son constitutivas de los individuos (sexo, edad) o resultado de su conducta (hasta el hábitat puede cambiarse individualmente, mediante la movilidad), se llega a suponer que el origen, o la causa, o la responsabilidad, o la culpa de la pobreza reside en la gente afectada por ella.

El enfoque individualista de la pobreza sería apropiado para el caso de una sociedad spenceriana, liberal radical, socialdarwinista, «natural». En ella las desigualdades socioeconómicas serían resultado de la lucha libre social, en la que debe aceptarse cualquier resultado del combate, incluida la aniquilación de los menos aptos y de los más vulnerables. La sociedad española está muy lejos de ese modelo. Por una parte, las disparidades socioeconómicas están configuradas en buena medida independientemente de las características y conductas individuales. Por otra, nos hemos comprometido políticamente a prevenir o remediar cualquier extremo de desigualdad que suponga pobreza. Veamos ambos asuntos con alguna referencia empírica.

Las desigualdades socioeconómicas se producen por varios medios. Algunos son muy visibles, como la fijación de escalas salariales, tanto en el sector público como en el privado, o la regulación de las prestaciones económicas del sistema público de protección social. Otros mecanismos incidentes en la configuración de la desigualdad socioeconómica son menos aparentes, pero no menos importantes, así: la política económica que induce el volumen de empleo y desempleo; el régimen y control de las relaciones laborales, que influyen en el trabajo emergido y sumergido; la política relativa a las migraciones; las decisiones sobre requerimientos culturales (conocimiento de lenguas vernáculas, por ejemplo) para el empleo. Desde luego, no se trata de una estructura simple impuesta por el poder político aisladamente, sino de un complejo de relaciones resultantes de intrincadas interacciones público-privadas.

En los sectores de hogares definidos desde un punto de vista socioeconómico, destacaban por su frecuencia de casos de pobreza los agrarios. Ya mencioné posibles desviaciones por la cuestión del autoconsumo. Transcendiendo la observación, cabría decir que la adopción de un perfil simplista y uniforme de pobreza da lugar a

un efecto estadístico de empobrecimiento de la población rural, por la diferencia de su modo de vida respecto al que viene siendo referencia de la Encuesta de Presupuestos Familiares, y otras por el estilo. Salvado esto, es de señalar que la pobreza relativa en el agro no parece que pueda desvincularse de una política económica que impone exigencias difíciles de absorber, así como de la dificultad estructural presente para la movilidad sectorial. En el bloque de los que trabajan podemos encontrar también casos de pobreza relacionados directamente con decisiones privadas. La presumible penuria socioeconómica e inseguridad en no pocos puestos del trabajo doméstico no parece que deba achacarse a la incompetencia del personal, sino a la conducta individualista de los empleadores, que se aprovechan del exceso de ofertantes y de su precaria situación económica y/o legal.

Pasando al bloque de lo que se ha llamado la nueva pobreza encontramos un caso muy claro de configuración externa de la penuria. Las hornadas de jóvenes que llegan a la edad y disposiciones para trabajar, no pueden hacerlo en muchos casos porque no hay empleo afín a sus circunstancias. No pocos de ellos deben aliviar su pobreza mediante la protección familiar, según lo indicado antes (23).

Recalo ahora en la rama de los pasivos y pasivizados bajo el mínimo. Me refiero a quienes reciben pensiones o subsidios o servicios residenciales que, sumados a las rentas propias, suponen unas percepciones monetarias, o equivalentes, de valores inferiores al umbral de la pobreza. Son situaciones que califico de pobreza institucional (24), en cuanto que vienen fuertemente condicionadas por instituciones públicas. Anteriormente vimos la amplia presencia de la pobreza entre los hogares cuyo sustentador principal es pensionista. Esta circunstancia y el conocimiento de los valores mínimos de las pensiones, contributivas y no contributivas (25), hacen presumir que hay una relación directa entre ambos hechos. La raíz de la pobreza, en tal caso, no estaría en la mayor edad o menor capacidad, sino en la

(23) Ver Víctor PEREZ DIAZ, «Las cuatro esquinas», *El País*, 17-XI-1993.

(24) Demetrio CASADO: *Viejos y nuevos pobres en la España de los 80*, op. cit., págs. 27 a 30.

(25) Los valores mínimos son regulados por el Gobierno de la nación anualmente mediante Real Decreto.

incoherencia del sistema socioprotector con el criterio social implícito en la asunción de la pobreza reconceptualizada.

Para concluir este muestrario empírico contra la interpretación individualista de la pobreza me referiré ahora a las situaciones de vida marginal o alternativa. Entre ellas nos encontramos con no pocos casos de penuria material asociada a limitaciones personales; tal ocurre con ciertos antiguos residentes de hospitales psiquiátricos «desinstitucionalizados» a la brava, es decir, sin arreglar la reinserción. No será necesario argumentar la imputación social de tales expresiones de la desigualdad.

En otros individuos de los márgenes sociales afectados por la pobreza pareciera que ésta es el precio de la disidencia, de la contestación, de la contradicción, de la libertad. Me refiero a algunos individuos aislados que parecen desear positivamente la vida vagabunda y a los colectivos que se mantienen al margen para preservar su identidad, como algunos grupos gitanos. Voy a dejar a un lado los factores sociales que condicionan fuertemente con frecuencia estas conductas y acepto, al menos a efectos dialécticos, el supuesto de la marginación voluntaria. Obviamente aquí no sería pertinente definir la pobreza con criterios ajenos. La cuestión social no radicaría, pues, en la igualdad económica. Pero sí se plantea la exigencia de libertad para la expresión de la diferencia. La compulsión asimilacionista al uso debería y debe dar paso a la apertura para la integración respetuosa. La responsabilidad colectiva, pues, no desaparece, sólo cambia de contenido.

En el polo opuesto de las interpretaciones individualistas criticadas, nos encontramos con imputaciones globales de la pobreza de los países occidentales, incluida España, a nuestro sistema y estructuras capitalistas o a la coyuntura del mismo que corresponda (26). Me parece a mí que abundan las evidencias probatorias de que el capitalismo privado tiene gran capacidad para generar y conservar desigualdades sociales extremas; recordemos, por modo de ejemplo, las calamitosas condiciones de trabajo y vida obreras de la revolución industrial

(26) Ver, por ejemplo, Carlos LLEZ LAZO: «Los estudios sobre pobreza y exclusión en la España de los 80: una visión sintética», *Documentación Social*, núm. 76, 1989, pág. 174.

del siglo XIX y, al cabo del tiempo, la cosecha de pobreza subsiguiente a la reinstauración de la economía de mercado en los países del Este de Europa (27). Veo, no obstante, limitaciones serias en estos ensayos explicativos de orientación monoinstitucional.

Pienso que una parte no desdeñable de nuestras situaciones de pobreza presentes se vinculan en parte a sistemas precapitalistas y aun al comunista. Como he señalado (28), no pocas de las posiciones de nuestros trabajadores indígenas, sobre todo del agro, tienen obvios antecedentes precapitalistas. A ello podría añadir, ahora, que la pobreza original de una parte de nuestros inmigrantes «económicos», que está condicionando su vulnerabilidad socioeconómica actual, se generó en sociedades cuasi tribales y pseudofeudales, o en la quiebra del régimen comunista de ciertos países del Este de Europa. Aun cuando, según creo, no contamos con muchos inmigrantes gitanos procedentes de aquellos países, quiero recordar la mala ventura que, en general, tuvieron.

Si es que se pueden asignar deberes a la actividad científico-social, yo le encomendaría tenernos muy al tanto de los efectos deletéreos del capitalismo; sobre todo ahora que, por no tener antagonista plausible a la vista, propende a la arrogancia. De tales efectos, la pobreza y la destrucción del medio natural me parecen los más importantes. Pero justamente porque no se nos ofrece alternativa de conveniencia al capitalismo privado, debe también investigarse el diferente efecto empobrecedor de las distintas formas de gestionarlo, así como la influencia en el fenómeno de los avatares históricos de toda clase, no sólo económicos.

En cuanto a los modos de gestión del capitalismo, me voy a referir a dos factores muy generales relacionados con la pobreza: el crecimiento y la redistribución. Tengo la impresión de que, durante los últimos años, no se activó a fondo ni la expansión económica y del empleo, ni la redistribución de la renta. No se promocionó el crecimiento en la medida necesaria para ofrecer empleo a las mentadas hornadas de jóvenes que han pasado a la edad activa —para no ha-

(27) Ver José M. TORTOSA: «Transición al mercado y empobrecimiento: aplicación al caso de Polonia», *Sociología del Trabajo*, nueva época, núm. 17, invierno de 1992-93.

(28) Demetrio CASADO: *Viejos y nuevos pobres en la España de los 80*, op. cit., págs. 23 y 24.

blar de los cesantes—. No se adoptaron medidas redistribuidoras de potencia suficiente para sacar al grueso de la gente situada por debajo del umbral de la pobreza, sino sólo para aliviar su condición.

Por cierto que los dos citados rasgos de nuestro estilo de gestión capitalista pueden relacionarse con la coyuntura histórica en la que se desarrollan. La renuncia a una política fuerte pro crecimiento debe de estar condicionada por la opción de ensamblaje en la hoy Unión Europea. La misma implicó la prioridad del control de las «constantes vitales» de nuestra economía, en perjuicio de su expansión. En lo que se refiere a la redistribución, tengo para mí que su limitado alcance viene propiciado por circunstancias políticas. La construcción de la España democrática ha hecho necesario atender los intereses de los grupos y fuerzas que la constituyen fácticamente —no *de jure*—: la renovada y ampliada —sobre todo en el nivel «autonómico»— clase política, tan ansiosa de poder como de dinero; los sindicatos emergentes, con sus obvias aspiraciones corporativas; el imprescindible —en un sistema capitalista privado— cuerpo empresarial y financiero; el deseado y disputado «centro sociológico» (29). Al lado de tan poderosos pretendientes, los manifiestos y latentes demandantes de una redistribución vigorosa no deben de haber sido capaces de hacer valer su causa. Se han tomado medidas ampliatorias del edificio de nuestra protección social (pensiones no contributivas). Se han seguido iniciativas europeas de lucha contra la pobreza (programas así denominados promovidos por la Comisión de Bruselas, Ingreso Mínimo de Inserción). Pero no se ve que tales gruesas o menudas acciones hayan pretendido realmente, ni vayan logrando de hecho, estrechar la campana de Gauss de nuestra estratificación económica, mediante una reabsorción de la pobreza reconceptualizada.

(29) Sobre algunas de estas tensiones, ver Víctor PEREZ DIAZ: «Gobernabilidad y mesogobiernos, autonomías regionales y neocorporativismo en España», *El retorno de la sociedad civil*, Estudios Económicos, Madrid, 1987, y «Las regiones, la economía y la escala de gobierno: los mesogobiernos en España», *La primacía de la sociedad civil*, Alianza Editorial, Madrid, 1993.

La pobreza acumulada y la marginación y/o «exclusión social»

Francisco Javier Alonso Torrén
Sociólogo - EDIS

INTRODUCCION

John Kennet GALBRAITH, uno de los más importantes pensadores de la cultura económica mundial ha dicho: «A medida que los países se desarrollan, y la mayor parte de la gente se siente cómoda y feliz, se tiene la tentación de olvidarse de aquéllos que están todavía fuera del confort.»

A pesar de la recesión actual y de la crisis económica, a pesar del paro y de la precariedad en el empleo, a pesar de las convulsiones más o menos graves sociales y políticas con las que convivimos en la España actual, la inmensa mayoría de la población de este país (más o menos el 80 por ciento), y ésta es mi primera afirmación, no vive en la precariedad y la pobreza sino que disfruta de un nivel de vida y de confort, desigual según estratos, pero en todo caso regularmente aceptable.

Con la misma fuerza he de decir, hoy ya, por fin, con criterios universalmente compartidos por la mayoría de la comunidad científica —que se dedica a investigar estos temas— que alrededor de la quinta parte de la población de España «están todavía fuera del confort» utilizando la expresión del GALBRAITH, o viven en pobreza, empleando un término menos eufemístico.

Saludo gustosamente la iniciativa de la Fundación Argentaria de organizar este seminario sobre «Pobreza en España», y agradezco la oportunidad que se me brinda de abordar un aspecto de gran importancia y calado en el análisis del fenómeno de la pobreza: *La acumulación de males y carencias en las familias y personas de los pobres, la polipatía o polipatología de la pobreza, y las consecuencias que ello conlleva*



de marginación y exclusión de estos sectores con relación a la marcha y la vida normalizada del conjunto de la sociedad.

La *precariedad económica*, no siendo el único de los males, sí es de capital y radical importancia como indicador fundamental para centrar y objetivar el problema de la pobreza y posibilitar, de modo objetivo, concretar el fenómeno en un colectivo socio-humano (un grupo numeroso en todo caso de familias y de personas) a los que en castellano se les denomina «pobres».

Conviene tener presente en todo momento que el sistema socio-económico en el que nos movemos y vivimos, el capitalismo, conlleva de manera consustancial y produce la *desigualdad*; el desigual disfrute de los bienes y servicios que se producen por parte de los diferentes estratos de la «escala social». El escalonamiento y la estratificación, pues, también son consustanciales al sistema.

La igualdad es una utopía inalcanzable. La diversidad es necesaria y también la diferencia, pero la desigualdad excesiva es insoportable por provocadora e injusta. En la medida en que el sistema capitalista tienda hacia la acumulación del poder del capital en manos de unos pocos, y a desposeer a sectores importantes (a nivel mundial mayoritarios) de la población, en la medida en que los ricos sean cada vez más ricos y los pobres cada vez más pobres, el sistema será menos defendible.

Pues bien, ¿qué duda cabe que estamos, nos movemos y somos parte integrante del sistema capitalista, que cada vez funciona con menos modificaciones y más en estado puro? El sistema que tiene como uno de sus principales fundamentos el lucro, la plusvalía y la ley de la oferta y la demanda... El mercado del que se predicaban sus valores porque se dice que tiene unos innegables efectos redistributivos..., y que el *crecimiento económico*, talismán supremo, se acompaña de modo automático con una redistribución de la riqueza... Todo ello es o será, con matices, más o menos verdad.

Pero también es verdad que el sistema tiene más bien su raíz en la competitividad, se basa en el premio a los ganadores y en el «castigo» de los perdedores..., se compete, en el mercado por supuesto, por tener más, por ser el más rico..., y esto sin límites en lo que se refiere a la posesión de los bienes materiales...

La pobreza así es *consecuencia de la desigualdad* propiciada por el sistema, y siendo siempre un concepto relativo, encuadrado en un contexto social, económico y cultural concreto, *allí donde hay pobres, los hay porque hay ricos*. No se puede pensar en la desaparición de los pobres, sin paralela y simultáneamente pensar en la desaparición de los ricos. Sólo se estará en el buen camino en términos de *lucha contra la pobreza* cuando se camine por la vía de la desaparición de las desigualdades, y sobre todo de las desigualdades más escandalosas e injustas. En eso consistiría la verdadera democracia socioeconómica a nivel del Estado y también, en nuestro caso, de la Unión Europea, y no sólo en la supuesta igualdad de sufragio y en la, también supuesta, igualdad de derechos.

LOS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL BIENESTAR PERSONAL Y FAMILIAR

Los analistas (sociólogos y economistas sobre todo) que intentan analizar las sociedades prósperas occidentales en estos años nos han acostumbrado a hablar de una *sociedad dual*, o en casos, de *la sociedad de los tres tercios*. Según esta teoría el proceso de polarización y dualización en las sociedades desarrolladas, refuerza la consolidación de un modelo de sociedad en el que un colectivo permanece fuera de los márgenes («marginado») de una vida digna, o en el peor de los casos y para un sector más minoritario en un sistema de subsistencia vital no sólo marginado, sino más bien «excluido» de la posibilidad de vivir dignamente.

Los especialistas coinciden en que la pobreza económica *no se presenta nunca como única causa de desigualdad*, aunque la insuficiencia de rentas sea la parte más importante del problema.

Estará, pues, acompañada de otros factores que pueden incidir de forma acumulativa y reforzándose entre sí. La pobreza no sólo tiene varias dimensiones, sino que a ellas se suman *diversas carencias que se acumulan*, lo cual hace más complejas las vías de solución del problema.

Según se expresa claramente el Comité Económico y Social de la CEE, la pobreza incluye «a los hombres, mujeres y niños que debie-

ran ser como los demás pero no lo son; no comen cuando tienen hambre, tienen un alojamiento deficiente o no lo tienen en absoluto, no se visten adecuadamente y no pueden desarrollarse socialmente por falta de relaciones familiares y de amigos, no tienen derecho a la expresión, ni posibilidades de comunicar... Las personas tan gravemente afectadas están marginadas, cuando no excluidas, de la sociedad» (1).

Estas situaciones de pobreza en las cuales las personas viven al margen de la sociedad, o están apartadas completamente de las normas sociales convencionales, tienen unos indicadores fundamentales, de los cuales *el trabajo* sería el principal, por ser la fuente básica de ingresos, por lo que el desempleo, el trabajo en precario y el subempleo están con frecuencia presentes en las situaciones de necesidad.

Otro de los aspectos esenciales sería la *educación*. La existencia de barreras culturales a las que se enfrenta este colectivo incide de forma discriminatoria en el mundo laboral.

La salud es otra importante dimensión de la pobreza. *El difícil acceso a los servicios sanitarios*, la utilización incorrecta de los mismos, así como el desconocimiento de la medicina preventiva agrava la situación carencial de este grupo.

Respecto a la *vivienda*, el alojamiento en situaciones precarias, el hacinamiento y la ubicación en zonas deshumanizadas, caracterizan a este colectivo.

Estas situaciones se acumulan frecuentemente sobre los grupos y personas de mayor riesgo, dando origen a situaciones de auténtica polipatología social.

Dicho de modo más sistemático, los *elementos esenciales* que conforman y configuran el Bienestar personal, familiar y social serían éstos:

a) Un *nivel económico suficiente* para satisfacer las necesidades personales, familiares y sociales medias que están vigentes en una sociedad, o situación social global determinada.

(1) «Dictamen sobre Pobreza del Comité Económico y Social de la CEE», adoptado en su 268 sesión plenaria de 12 de julio de 1980 y publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* el 28 de agosto del mismo año.

b) Un *nivel educacional y cultural* que permita al individuo defenderse, vivir y desenvolverse con soltura en una sociedad tan compleja como lo es la actual sociedad española.

c) Una *situación laboral y ocupacional*, adecuada a las capacidades de la persona, que posibilite su realización personal, la autoestima necesaria como sujeto social útil, y las posibilidades de obtener los recursos económicos necesarios para el mantenimiento de su persona y de las que están a su cargo, dentro del nivel medio de la sociedad en la que viven.

d) Un *alojamiento (vivienda y equipamiento) digno* de acoger a un ser humano y a una familia.

e) Un *estado de salud fisiológico y psíquico*, del propio sujeto y de las personas que con él conviven en su familia, lo suficientemente sano y saludable que le permita vivir y desarrollar una vida normalizada de modo satisfactorio, y en el caso de que la salud falle, disponer para él y para los suyos de unos servicios sanitarios capaces de prevenir, paliar o remediar sus enfermedades.

f) Un *aceptable nivel de integración personal, familiar y social* en el grupo primario fundamental (la familia), en otros grupos y en la sociedad global, en otras palabras, una aceptable situación de convivencia, a la que se oponen las situaciones de soledad no querida o deseada, los malos tratos, los malos modos, la inseguridad, la insatisfacción con el medio (barrio o pueblo) en el que se vive, la mala valoración de los convecinos, etc.

Las *carencias* de cada uno de estos elementos, o la acumulación de carencias en las familias y las personas, configuran las situaciones de malestar social.

Recogiendo una vez más las palabras del informe sobre la pobreza del Comité Económico y Social de la CEE «...la solución a la gran pobreza se hallará fundamentalmente, mediante disposiciones políticas muy firmes y ampliamente consensuadas. Están en juego orientaciones fundamentales, opciones de sociedad, modos de vida y de consumo y, sobre todo, la capacidad de traducir en hechos el discurso sobre la solidaridad y la justicia» (2).

(2) *Dictamen...*, 28-VII-89.

Mi personal interpretación de la teoría de la *sociedad dual* pasa por creer más bien, avalada por múltiples investigaciones en las que he participado a lo largo de muchos años, en la existencia de un «continuo» cuyos polos extremos son el *Supremo bienestar* \Leftrightarrow *Supremo malestar* que corre paralelo a la línea de *Suprema posesión* \Leftrightarrow *Suprema carencia* de bienes y servicios de todo tipo, de muy amplia gama y de diversos matices, referido a los elementos que conforman el Bienestar: *dinero, cultura, ocupación, vivienda, oportunidades, etc., y hasta ideas*.

La línea del continuo muy bien puede seguir representándose a la manera clásica de escala, escalera, estratos o capas con el número de tramos que cada investigador por ejemplo quiera utilizar, porque en todo caso, los indicadores de posesión o carencia o están ya baremados o pueden baremarse.

LA ACUMULACION DE BIENES Y DE MALES

Hoy se vuelve a recordar con insistencia el famoso y evangélico «efecto Mateo» por el que algunos economistas y otros analistas sociales hacen suyo y aceptan el aserto del Evangelio de San Mateo que dice: «Al que tiene se le dará y, al que no tiene, aun lo poco que tiene se le quitará.» Sea aserto o premonición de Cristo —probablemente recogida de la sabiduría popular de su tiempo— el dicho tiene casi exacto cumplimiento en todos los niveles y facetas de la vida y de la actividad socioeconómica, al menos en el sistema capitalista en el que nos movemos, tanto «para los que tienen» como «para los que carecen» de bienes, tanto más donde más desigualdad existe.

¿Hasta dónde es esto aplicable a la situación de los pobres de la España de hoy? ¿Cómo influye en ello la mayor desigualdad social existente?

Intentamos comprobar la veracidad del dicho popular que dice que «males llaman a males», y dejar claro el hecho de que la estratificación social se produce incluso entre los pobres, ya que hasta entre ellos hay categorías y que por supuesto, los «más pobres», el «lumpen» de los pobres, se encuentra en una situación muchas veces desesperada, por los muchos problemas que les aquejan.

GRADOS Y NIVELES DE POLIPATIA SOCIAL

Usurpando la terminología sanitaria de enfermedad o patología, y aplicándosela a las carencias o problemas de elementos básicos del Bienestar, cuyas situaciones muy bien pueden llamarse enfermedades, o incluso plagas o epidemias sociales, he realizado, en diversas ocasiones, y en investigaciones empíricas diferentes, algunas de ellas publicadas, un análisis pormenorizado de este fenómeno de la acumulación de los males o de las carencias en las mismas personas que padecen la precariedad económica y son pobres.

La prueba del nueve consistiría en aplicar la misma metodología a los estratos económicamente más poderosos. No lo he podido hacer aún en profundidad por falta de medios y de tiempo, aunque algún dato presentaré en esta exposición.

Una primera observación a tener en cuenta es que el fenómeno de la acumulación de carencias o males, la polipatía de la pobreza no es de la misma intensidad cuantitativa y cualitativa, como vengo apuntando entre los que podríamos llamar «*pobres relativos o moderados*» (los que están más cerca del llamado «umbral de la pobreza»), que la que se da entre los «*pobres severos*» (por debajo de la cuarta parte de la renta media), o la que se da entre los «*transeúntes, los sin techo o los pobres de pedir*».

Esta polipatía o polipatología encadenadora y asfixiante a las situaciones de marginación y/o exclusión social es más profunda y más grave cuanto más bajo se está en la escala de la precariedad económica.

Los pobres tienen poco de todo, su «renta real» es exigua y corta y la desigualdad social se hace más patente por la menor accesibilidad a las oportunidades de trabajo, vivienda digna, sanidad apta, cultura válida, etc., para poder salir de sus situaciones.

Frente a la «utopía» (meta probablemente inalcanzable) del Estado de «Bienestar social», que viene a ser algo así como conseguir «estar bien» en todos los sentidos, este mundo de los pobres se nos representa a partir de los datos como estado del «malestar familiar y personal». Es el contrapunto, la contraimagen, la situación más grave a superar.

Son, sin duda, los pobres, quienes están hoy en las «antípodas» del proyecto de «bienestar social» para todos.

En sucesivas investigaciones de ámbito regional —Madrid, Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Canarias y Andalucía— EDIS viene persiguiendo la idea, e intentando plasmarla con datos de sus propias investigaciones, de que en los colectivos pobres se acumulan problemas vitales de todo tipo y de que su múltiple patología social es más grave en las escalas más bajas de la pobreza (miseria, pobreza severa) (3).

En todas y en cada una de las áreas básicas del bienestar (lo económico, lo cultural, lo ocupacional, la vivienda, la salud, etc.) aparecen los pobres en situación de clara y desigual desventaja, como no podía ser de otra manera.

El sentido y la intención de esta parte de la ponencia es demostrar con datos empíricos, que entre los pobres no sólo hay carencias económicas —que no se es pobre sólo por falta de dinero— sino que hay entre ellos (en las mismas familias, en la misma persona) pluricarencias y múltiples males. No hay un solo mal, hay muchos males juntos. No sólo hay una cierta patología social, sino «polipatologías» sociales.

LOS DATOS DE UNA INVESTIGACION CONCRETA

Todo el cúmulo de reflexiones y afirmaciones que anteceden podrían pertenecer al género del ensayo sociopolítico, o al de un mero artículo de opinión si no se acompañan con datos de alguna investigación concreta.

Aunque, como ya he dicho, el experimento metodológico lo he llevado a cabo en varias investigaciones promovidas a instancias de

(3) Ver *Pobreza y Desigualdad en la Comunidad Autónoma de Madrid*, EDIS, 1988 y 1989, Cáritas Madrid, Editorial Popular y CAM, cuatro volúmenes no editados.

EDIS: *Necesidades Sociales en Castilla-La Mancha*, 1985.

EDIS: *Necesidades en Valladolid y su provincia*, 1980.

EDIS: *Programa de lucha contra la pobreza en Canarias*, 1992.

EDIS: *Estructura social y pobreza en Asturias*, Editorial Popular, 1991.

EDIS: *Estratificación social y pobreza en Andalucía*, 1990.

EDIS: *Condiciones de vida y estados de necesidad en Jaén*, 1991.

Consejerías de Bienestar Social de Comunidades Autónomas (Madrid, Canarias, Andalucía) o de la Organización Humanitaria-Confesional de Cáritas (Jaén, Madrid, Asturias), he de confesar que aún no he tenido la oportunidad de experimentarlo en una investigación de ámbito nacional.

Necesariamente, pues, he de ceñirme a una investigación de ámbito geográfico limitado, y me ha parecido la más apropiada la realizada en la provincia de Jaén en 1991, a instancias de su Cáritas Diocesana, y publicada por la Editorial Popular de Madrid, bajo el título de «*Condiciones de vida y estados de necesidad en la provincia de Jaén*». La traigo a colación como ejercicio práctico y demostración empírica, en sus dimensiones y medidas, de las afirmaciones vertidas en la primera parte de la ponencia. Las hipótesis de trabajo se cumplen aquí en similar medida a como pueden verificarse en el resto de las investigaciones citadas.

La metodología empleada requiere un esfuerzo analítico multivariable que enriquece el método puramente cuantitativo e introduce elementos nuevos que posibilitan la descripción más detallada y en profundidad del fenómeno de la pobreza y «cualificar» más al colectivo estudiado.

La muestra de la investigación de Jaén es de 2.054 encuestas aplicadas a familias distribuidas proporcionalmente en las áreas y comarcas de la provincia, según el peso demográfico en el conjunto provincial.

Esta muestra permitió establecer y seleccionar para su análisis multivariable a las familias según su nivel económico.

- Pobres severos: 170 encuestas familiares.
- Pobres moderados: 531 encuestas.
- Total familias pobres: 701 encuestas.
- No pobres: 1.353 encuestas.
- Total familias: 2.054 encuestas.

Son grupos de familias, y de personas que las componen, que pueden ser analizadas por separado.

El contenido del cuestionario aplicado, previamente depurado de inconsistencias, y en muchos casos, por ocultación de realidades «vergonzosas» (alcoholismo, toxicomanías, etc.) proporcionando una visión de la realidad menos grave que la que viven estas familias —y que nos parece bien definida si la calificamos como «malestar mínimo» o «malestar a la baja», para no exagerar los problemas— contiene muchos indicadores de «malestar o carencia», unos que afectan sólo (?) al cabeza de familia, aunque indirecta o más directamente este «mal» afecte a todos los miembros de la familia, y otros que afectan a todos, como son la falta de dinero, la falta de luz y agua en la vivienda, el pasar hambre, etc.

Hay que hacer hincapié en la situación de los pobres y aún más en la de los más pobres, pero por comparar de algún modo se estudian todos los grupos. En el caso de los pobres a los otros males se añade su situación de precariedad económica.

Teniendo en cuenta en cada caso su situación económica (punto de partida) queremos saber además cómo, en qué situaciones de «malestar» se encuentra cada colectivo en los siguientes aspectos:

1.º Analfabetismo absoluto o funcional del cabeza de familia, o de alguno de los miembros de la misma.

2.º Paro absoluto, subempleo o economía sumergida del cabeza de familia, o de alguna de las personas que la componen.

3.º Enfermedad crónica o carencia de cobertura sanitaria del cabeza de familia, o de algunos o todos los miembros.

4.º Emigración «temporera» del cabeza de familia en el último año, por necesidad económica, venta ambulante, etc., solo o acompañado por toda o parte de la familia.

5.º Malas condiciones de vivienda o carencia de equipamiento básico de la misma.

- Vivienda realquilada, asaltada (okupas).
- Hacinamiento (menos de diez metros cuadrados por persona).
- Carencia de agua, agua caliente, WC, luz eléctrica, calefacción (no lumbre baja o brasero).

- Promiscuidad (menos de un dormitorio por cada dos personas).

6.º Existencia confesada de alcohólicos, toxicómanos, minusválidos, enfermos crónicos, ancianos en necesidad y enfermedad, niños sin escolarizar, etc., en el seno de la propia familia.

Estas son las situaciones contempladas en análisis.

Por cualquiera (sean una o sean varias) de estas situaciones, toda la familia sufre un serio problema junto a la situación económica de que goce o padezca.

Son éstas las seis situaciones que se contemplan como multivariantes, en nuestro caso, ya que son éstas fundamentalmente las variables cuya información es común.

El programa informático especial que venimos aplicando a diversas investigaciones similares pretende:

a) Establecer las tasas (en tantos por ciento) de «malestar» o «carencia» por cada una de ellas, y por elevación estimar el número de familias afectadas por esta situación. Si se unen en la misma familia varios problemas, estamos hablando de sectores afectados por la «polipatología social».

b) Realizar la estimación de familias y personas afectadas en los niveles económicos estudiados, tanto en lo que se refiere a las familias como en lo que atañe a las personas que componen esas familias.

c) Establecer índices medios de «malestar-bienestar» para cada subcolectivo, donde cero sea «bienestar» y cien «supremo malestar». En los casos en que se supere el índice 60, entendemos que la situación de ese colectivo es ya crítica o grave.

d) Establecer las posibles combinaciones entre los grupos de problemas para observar la correlación e incidencia existentes entre unos y otros.

e) Conocer, por fin, *el número medio* de problemas (teniendo en cuenta sólo los problemas estudiados) en el seno de la familia tipo del colectivo de que se trate.

Pues bien, desde estos presupuestos de trabajo de investigación, los porcentajes de familias afectadas —según niveles de rentas—, por los problemas estudiados son los siguientes:

TABLA 1. PORCENTAJE DE FAMILIAS DE LA PROVINCIA DE JAEN QUE EN 1990 ESTABAN AFECTADOS POR CADA GRUPO DE PROBLEMAS SEGUN NIVELES DE RENTA

PROBLEMAS DE	Familias pobreza severa	F. pobres (incluye p. severa)	Familias no pobres	Diferencia p. severos no pobres
Vivienda.....	90,9	91,1	79,0	11,9
Analfabetismo	67,7	63,1	31,8	35,9
Paro.....	64,8	40,9	17,7	47,1
Enfermedad	28,6	29,3	18,9	9,7
Droga, alcoholismo, margina- ciones.....	30,3	23,8	13,7	16,6
Emigración temporal	10,7	6,9	2,2	8,5
Índice medio (0-100) malestar/ bienestar.....	48,8	42,5	27,2	21,6
Núm. medio problemas	2,9	2,6	1,6	1,3

Nota: El alto porcentaje de familias que en todos los niveles tienen problemas de vivienda se debe a que se ha incluido entre los indicadores la carencia de calefacción en los hogares en una zona geográfica en que este equipamiento puede ser un indicador de confort relativamente alto.

Llaman la atención las diferencias de porcentajes de familias afectadas por los problemas de *paro y analfabetismo* sobre todo, entre los pobres severos y los «no pobres» (+47,1 y +35,9), lo que puede significar una pista válida sobre las causas radicales de pobreza.

Los índices de malestar (0 a 100) y los números medios de problemas que afectan a cada segmento de población son también eloquentes.

Por otro lado la contemplación de la *intensidad* de los problemas (número medio de problemas asociados a la pobreza) es aún más significativo de los diferentes grados de gravedad que cada núcleo de problemas tiene.

La intensidad o gravedad con la que los problemas se dan entre los pobres está muy bien reflejado en las tres últimas columnas de la tabla 2. Tienen cuatro problemas o más; número medio de problemas, e índice de malestar, más de dos tercios de las familias pobres

TABLA 2. FAMILIAS POBRES DE JAEN E INTENSIDAD DE PROBLEMAS ASOCIADOS DESDE LA OPTICA DE CADA PROBLEMA

FAMILIAS AFECTADAS POR PROBLEMAS DE:	Sólo ese problema además pobreza	2-3 más	4 o más	Núm. medio de problemas	Índice de malestar
Droga, alcohol, delincuencia	0,40	32,24	67,36	3,73	54,65
Emigración temporal	—	43,20	56,70	3,70	53,83
Enfermedad	1,53	40,20	58,27	3,60	52,08
Paro	1,94	62,01	36,05	3,20	43,75
Analfabetismo	0,70	64,10	35,20	3,10	42,02
Vivienda	13,04	62,37	24,59	2,70	33,82

con problemas de droga, alcoholismo, minusvalías, etc. Tienen cuatro o más problemas asociados; más de la mitad de las familias que necesitan emigrar temporalmente. Los que tienen problemas de enfermedad están en la misma situación.

El estudio de las familias que están bajo el umbral de la pobreza severa (-25 por ciento de la renta media), no hace sino confirmar que a más pobreza mayor acumulación de males.

Los índices de malestar y el número medio de problemas asociados a cada situación es ésta:

TABLA 3. INTENSIDAD DE LOS PROBLEMAS Y GRADOS DE MALESTAR (0-100) ENTRE LAS FAMILIAS EN POBREZA SEVERA EN LA PROVINCIA DE JAEN, CONTEMPLADOS DESDE LA OPTICA DE CADA GRUPO DE PROBLEMAS

FAMILIAS AFECTADAS POR:	Núm. medio de problemas	Índice de malestar
Emigración temporal	4,15	63,08
Droga, alcoholismo	4,03	60,58
Enfermedad	3,95	58,98
Analfabetismo	3,44	48,82
Paro	3,42	48,39
Vivienda	3,09	41,87

EL DESIGUAL REPARTO DE LOS PADECIMIENTOS

Por cuanto llevo dicho, no puede afirmarse con rigor —como no podía ser de otra manera— que los males contemplados aquí sean patrimonio «exclusivo de los pobres», ni aun de los más pobres, pero sí puede decirse que hay una estrecha correlación positiva entre pobres y problemas, y a más pobres más problemas y viceversa.

El porcentaje de familias afectadas por cada problema siempre es mayor en el colectivo de pobres severos que en cualquiera de los restantes (pobres moderados, no pobres). Analfabetismo, paro, marginación (drogas, alcohol, etc.) y emigración marcan de modo muy determinante el colectivo de los pobres severos.

La desigualdad social así, no es sólo desigual posesión de bienes, sino que también es desigual padecimiento de males.

En la investigación que vengo citando, los más ricos también tienen problemas. No se libran por ejemplo de la enfermedad, pero, sólo aporto este dato:

Entre las familias con *alto nivel profesional, alto nivel de renta, y alto o medio nivel de estudios* la media de problemas aparecidos por familia, entre los estudiados no llega a 1; es de 0,88.

Sobre el desigual reparto de los problemas y padecimientos una penúltima reflexión a partir de los datos es ésta:

En la provincia de Jaén, se da esta situación:

- Un 13,6 por ciento de su población vive en pobreza severa.
- Un 28,38 por ciento vive en pobreza relativa.
- Un 59,26 por ciento no es pobre desde el punto de vista económico.

A cada uno de estos grupos les corresponde un porcentaje de la renta disponible total y un porcentaje del total de los problemas existentes: una parte del pastel, y una parte diferente de la carga amarga de los problemas. La siguiente tabla resume la situación.

TABLA 4. POBLACIONES, RENTAS Y PROBLEMAS,
QUE A CADA SECTOR LE CORRESPONDE EN EL REPARTO
ACTUAL DE BIENES Y PROBLEMAS EN JAEN

	A % Población	B % Renta	C % Problemas
Pobres severos	13,36	3,20	20,2
Pobres relativos	28,38	15,08	34,5
No pobres.....	58,26	78,72	45,3
Totales	100,00	100,00	100,0
COEFICIENTES			
	b/a	c/b	c/a
Pobres severos.....	0,239	6,312	1,511
Pobres relativos	0,531	2,287	1,215
No pobres	1,351	0,575	0,777

El punto de equidistribución (ver coeficientes) igualitario sería uno.

- La relación entre porcentaje de población y porcentaje de renta (b/a) ya ha sido estudiada. Es muy desventajosa para los pobres.

- La relación entre porcentaje de problemas y porcentaje de renta (c/b) indica que los más pobres tienen seis veces más problemas que dinero, y hace ricos a los pobres en problemas, y la relación entre porcentaje de problemas y porcentaje de población, demuestra el desequilibrio de las cargas problemáticas en perjuicio de las familias más pobres.

Llegados a este punto, bueno será recordar y reivindicar la importancia del aspecto económico como punto de partida en el estudio y clarificación del fenómeno de la pobreza, admitiendo no obstante las matizaciones que introduce el análisis multivariable.



La política social en España: 1980-92

Gregorio Rodríguez Cabrero
Universidad de Alcalá de Henares
Facultad de Ciencias Económicas

1. CAMBIOS INSTITUCIONALES EN LA POLITICA SOCIAL

España ha construido un Estado de Bienestar de tamaño medio en relación a los Estados de Bienestar de la UE durante los últimos veinte años. Cualquier pretensión de situar el inicio del Estado de Bienestar a partir de 1978, del período constitucional, constituiría una flagrante falsificación de la historia del sistema de protección social español. Los conflictos sociales de los primeros años setenta, la presión democrática del período 1975-78, el propio impacto de la crisis económica y el auge de las clases medias urbanas van a transformar el Estado Autoritario del Bienestar en Estado Democrático de Bienestar, que durante el quinquenio 1975-80 constitucionaliza los derechos sociales y se constituye en una pieza estratégica de legitimación política del nuevo sistema socioeconómico. Expresión de este cambio es que mientras el gasto social creció entre 1975 y 1980 a unas tasas del 8,88 interanual el PIB lo hacía a otras del 1,76.

Una vez consolidado políticamente el Estado Democrático de Bienestar, realizado el esfuerzo redistributivo expansivo de prestaciones y servicios entre 1977 y 1978 y en parte 1979, se abre un período en la dinámica del Estado de Bienestar, después del bienio de transición del Gobierno Calvo Sotelo, ahora bajo gobiernos socialdemócratas, que va a discurrir sobre un eje parcialmente contradictorio: la continuación o *universalización* de los servicios educativos y sanitarios y prestaciones sociales como pensiones y desempleo a través de un impulso reformador acelerado a menudo por conflictos sociales y, a la vez, la aplicación de políticas de *contención* o racionalización de la intensidad protectora que han dado lugar a un sistema de protección

extensivo, pero escasamente intensivo en las prestaciones económicas y que, como consecuencia de este dualismo, las actitudes ciudadanas en España respecto del Estado de Bienestar sean *mayoritarias en el apoyo al sistema de protección social, pero intensamente críticas sobre su impacto social*. En definitiva, la dinámica del gasto social ha discurrido entre el apoyo ciudadano al crecimiento del gasto social y los límites marcados por las predominantes políticas monetarias y de liberalización del sistema económico.

Podemos esquematizar la historia de estos años de política social en cuatro procesos de cambio sociopolíticos:

1. Un proceso de universalización de los diferentes servicios o bienes preferentes y prestaciones económicas de carácter desigual, con diferentes ritmos de institucionalización, condicionados por la coyuntura económica y política y no plenamente cerrados como es el caso de la protección por desempleo y el sistema sanitario.

2. Un segundo proceso de contención del gasto social que se traduce en incrementos que se sitúan por debajo del crecimiento del total del gasto público entre 1980 y 1992 con algunos años de fuerte crecimiento del gasto social como son 1989 y 1990, consecuencia de los efectos de la huelga general de diciembre de 1988.

3. En tercer lugar, un proceso de descentralización que conlleva el creciente protagonismo de las CC.AA. en la planificación y ejecución de las políticas sociales, reduciéndose la capacidad de las Administraciones centrales en el control de la política social y en menoscabo de la deseable coordinación institucional.

4. Finalmente, un proceso parcial de privatización del Estado de Bienestar, que se materializa en la expansión de la producción privada de servicios financiados por el Estado (conciertos de Educación y Sanidad) y otro proceso parcial de socialización, que se traduce en la eclosión de asociaciones y revitalización de fundaciones, en suma, de auge del sector voluntario en la producción de servicios públicos.

Todos estos procesos, bajo un contexto de crisis económica y aplicación de políticas ortodoxas monetarias y de flexibilidad de los mercados de trabajo que han alterado la tradicional estabilidad del empleo, han devenido en un Estado de Bienestar extenso en cobertura, desigual en su impacto social con un intenso desarrollo de las

prestaciones asistenciales, con escasa coordinación de las diferentes políticas estatales, autonómicas y municipales y progresivamente diversificado, cuando no fragmentado, en cuanto a las formas de producción y provisión de servicios y prestaciones.

La tabla 1 puede dar una idea global de los cambios institucionales por servicios y prestaciones que han tenido lugar en el Estado de Bienestar español entre 1980 y 1992, que confirman claramente el proceso de universalización de los servicios como es el caso de la educación y sanidad, en menor medida los servicios sociales, y también el de la progresiva universalización y asistencialización de las prestaciones sociales como ha sucedido en la protección por desempleo y en el caso de las pensiones asistenciales.

TABLA 1

RELACION DE ALGUNOS DE LOS CAMBIOS LEGISLATIVOS
MAS RELEVANTES EN RELACION CON EL ESTADO
DE BIENESTAR ENTRE 1980 Y 1992

SERVICIOS

1. *Educación.*

- | | |
|--|---|
| a) LODE. Ley 8/1985 Reguladora del Derecho a la Educación. | Libertad de elección de centro.
Libertad de creación de centros.
Red integrada de centros públicos y privados concertados.
Democratización de centros. |
| b) LRU. Ley de 1985 de Reforma Universitaria. | Regulación autonomía Universidad. |
| c) LOGSE. Ley 1/1990 de Ordenación del Sistema Educativo. | Educación obligatoria hasta 16 años.
Regulación de la FP. |

2. *Sanidad.*

- | | |
|--|---|
| a) Ley General de Sanidad (Ley 14/1986). | Creación del Sistema Nacional de Salud (art. 44) de tipo universalista. |
| b) RD137/1984. | Estructuras básicas de salud. |
| c) RD 1682/87. | Ampliación de la acción protectora. |
| d) RD 521/1987. | Estructura, organización y funcionamiento de hospitales. |

- e) RD 1088/89 (D 26/1988 en el País Vasco).
- f) RD Ley 6/1992.
- g) RD 1274/1992.

3. *Vivienda.*

Plan de Vivienda 1984-87.
Plan de Vivienda 1992-95.

4. *Servicios Sociales.*

Leyes Servicios Sociales en las diferentes CC.AA.
Planes Nacionales

Universalización sistema salud.

Cancelación 50% deuda
INSALUD.

Creación de la Comisión Nacional.

Creación de redes de Servicios Sociales municipales.
Drogas, Mujer, Juventud, Gerontológico, Prestaciones Básicas.

PRESTACIONES ECONOMICAS

1. *Pensiones.*

- a) Asistenciales:
 - RD 24-7-81.
 - LISMI o Ley 13/1982 y RD 383/1984.
 - Ley 26/1990.
- b) Contributivas:
 - Ley 26/1985.

Reforma de sistema FAS.
Asistencia a minusválidos.

Racionaliza sistema asistencial.

Racionalización de la Estructura Protectora de la Seguridad Social: extensión período de cotización de 10 a 15 años y nuevo sistema de cálculo de la pensión.

2. *Desempleo.*

- a) Ley Básica Empleo o Ley 51/1980.
- b) Ley 31/1984.
- c) RD 1387/1990.
- d) RDL 5/1992 y Ley 22/92.

Endurecimiento de requisitos de acceso a prestaciones y período de disfrute.

Creación de nivel asistencial.
Regulación subsidio agrario.
Endurecimiento condiciones de acceso y disfrute a las prestaciones de tipo contributivo.

3. *Familia.*

Ley 26/1990.

4. *Prestaciones en general.*

RDL 3/1989.

Medidas adicionales de carácter social que extienden las prestaciones asistenciales por desempleo e incrementan la cuantía de las pensiones asistenciales.

FUENTE: Elaboración propia en base a textos legislativos.

2. LA EVOLUCION DEL GASTO PUBLICO SOCIAL

a) Durante el período objeto de análisis el gasto total de las Administraciones públicas creció intensamente de forma que si en 1980 suponía el 33,3 por cien del PIB, después de doce años era el 46,7 por cien. De los 13,45 puntos de dicho crecimiento, 5,30 lo fueron en gastos sociales, 3,40 en gastos económicos, 3,77 en intereses de la deuda pública y 0,98 en bienes públicos. Por tanto, el gasto social ha sido en conjunto el principal beneficiario del crecimiento del gasto público del que ha participado en torno a un cuarenta por cien. Un gasto público que se ha visto compelido a crecer como, acertadamente señala COMIN, porque «por un lado, una parte del gasto público es un reflejo de decisiones pasadas, debido a los programas multianuales del gasto y a las cargas de la deuda. Por otra parte, la apreciable proporción de los gastos de mantenimiento de renta y de las subvenciones ha debilitado el control de los Gobiernos sobre el presupuesto corriente, porque no controlan el desempleo, las crisis sectoriales ni la enfermedad o la vejez de la población. Por último, la expansión de las actividades públicas extrapresupuestarias y de los entes públicos periféricos hace que la Administración central pierda parte del control presupuestario»(1).

Este crecimiento del gasto público total no ha tenido un ritmo uniforme a lo largo del período de forma que podemos diferenciar tres etapas (ver tabla 2): una primera etapa de fuerte crecimiento del

(1) COMIN, F.: «Evolución histórica del gasto público», *Papeles de Economía Española*, núm. 37, 1988.

TABLA 2
 CLASIFICACION FUNCIONAL DEL GASTO DE LAS AA.PP. PARTICIPACION SOBRE EL PIB
 (ptas. 1986)(en porcentaje)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
1. <i>Bienes públicos</i>	5,28	5,50	5,84	6,05	5,63	6,05	6,25	6,09	6,10	6,17	6,21	6,20	6,26
1.1 Defensa	1,99	1,91	2,25	2,33	2,04	1,99	2,28	2,12	2,00	1,87	1,71	1,60	1,56
1.2 Sevicios generales	3,29	3,59	3,58	3,72	3,58	4,06	3,97	3,97	4,10	4,30	4,50	4,60	4,70
2. <i>Bienes preferentes</i>	9,00	8,98	9,10	9,86	9,83	9,99	9,89	10,14	10,09	10,43	10,63	10,82	11,32
2.1 Educación	3,29	3,11	3,01	3,20	3,32	3,56	3,55	3,55	3,80	4,13	4,14	4,21	4,30
2.2 Sanidad	4,55	4,56	4,70	5,06	4,75	4,60	4,54	4,60	4,50	4,67	4,99	5,11	5,42
2.3 Vivienda y otros	1,16	1,31	1,40	1,60	1,76	1,83	1,81	1,99	1,79	1,62	1,50	1,50	1,60
3. <i>Garantía de rentas</i>	12,76	14,05	13,93	14,33	14,38	14,78	14,31	14,19	14,27	14,35	14,74	15,38	15,74
3.1 Pensiones	8,62	9,08	9,10	9,55	9,66	9,93	9,80	9,83	10,00	10,50	10,60	10,80	10,90
3.2 Desempleo	2,24	2,74	2,59	2,47	2,41	2,85	2,68	2,59	2,49	2,50	2,65	3,00	3,13
3.3 Familia	0,44	0,37	0,35	0,30	0,26	0,22	0,17	0,14	0,12	0,11	0,10	0,09	0,14
3.4 Otras prestaciones	1,45	1,86	1,89	2,01	2,04	1,79	1,66	1,63	1,65	1,25	1,40	1,49	1,57
4. <i>Gastos económicos</i>	5,55	6,32	8,26	7,97	7,91	8,28	7,64	7,61	7,78	8,00	8,30	8,72	8,95
5. <i>Intereses deuda</i>	0,73	0,79	0,97	1,29	2,01	3,20	4,08	3,65	3,70	3,82	3,82	4,01	4,50
<i>Total gasto AA.PP. (1+2+3+4+5) ..</i>	33,32	35,65	38,10	39,49	39,75	42,30	42,17	41,69	41,93	42,77	43,69	45,13	46,77
<i>Total gasto social (2+3)</i>	21,76	32,03	23,04	24,19	24,21	24,77	24,20	24,34	24,36	24,78	25,37	26,20	27,06

FUENTE: Elaboración propia en base a Contabilidad Nacional de España, Cuentas de las Administraciones Públicas y Presupuestos de las CC. AA. y Corporaciones Locales.
 Datos líquidos 1980-1991. Liquidación provisional y presupuestos en 1992.

gasto público entre 1980 y 1984 debido sobre todo al crecimiento de los gastos sociales que aumentan su participación en 2,45 puntos en el PIB (que tiene lugar casi en su totalidad entre 1980 y 1983 en que tal crecimiento fue de 2,43 puntos) y en la misma medida los gastos económicos que aumentan su participación en el PIB en 2,36 puntos. Una segunda etapa en la evolución del gasto público tiene lugar entre 1985 y 1988, período en el que el porcentaje del gasto público se contuvo y decreció pasando de ser el 42,30 sobre el PIB en 1985 al 41,93 en 1988; el gasto social se estanca en cuanto a participación del PIB (24,77 por cien en 1985 y 24,36 por cien en 1988) y únicamente crece ligeramente el gasto de los intereses de la deuda. La tercera etapa que coincide con los efectos de la crisis sociopolítica de diciembre de 1988 y posteriormente con el fin del ciclo alcista se caracteriza por un fuerte crecimiento del gasto público de cuatro puntos sobre el PIB de los que 2,28 puntos se corresponden con el gasto social y el resto a gastos económicos e intereses de la deuda.

En términos de clasificación funcional (ver tabla 3) el gasto social reduce su participación en el conjunto del gasto público pasando de ser el 65,30 del total del gasto en 1980 al 57,86 en 1992 estancándose en torno a este último porcentaje desde 1986. Y ello sucede no sólo en el gasto social de bienes preferentes, sino también y sobre todo en gastos de garantía de rentas o prestaciones económicas, mientras que el gasto en servicios económicos crece moderadamente y más intensamente el de intereses de la deuda. En general puede decirse que a partir de 1984 la participación funcional de las diferentes partidas de gasto social en servicios y prestaciones económicas en el conjunto del gasto público se estabiliza dando paso a un mayor protagonismo a las funciones de tipo económico.

Si consideramos el ritmo de crecimiento del gasto público en las cuatro etapas consideradas el gasto público total creció a ritmos superiores al del gasto social sobre todo entre 1980 y 1985; a partir de este último año a pesar de la superior tasa interanual de crecimiento del gasto público total, sin embargo, se trata de tasas muy próximas a las del gasto social.

En definitiva, el gasto público total ha crecido fuertemente al principio de la década de los años ochenta y desde finales de dicha década hasta 1992 estancándose entre 1984 y 1988 inclusive. Bajo esta evolución global del gasto público, el gasto social creció también

TABLA 3
DISTRIBUCION FUNCIONAL DEL GASTO DE LAS AA.PP.
(en porcentaje)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
1. <i>Bienes públicos</i>	15,85	15,44	15,32	15,32	14,16	14,31	14,83	14,61	14,54	14,42	14,21	13,75	13,38
1.1 Defensa	5,96	5,37	5,92	5,91	5,14	4,71	5,40	5,09	4,76	4,37	3,91	3,55	3,33
1.2 Servicios generales	9,88	10,07	9,41	9,42	9,02	9,60	9,42	9,52	9,78	10,05	10,30	10,19	10,05
2. <i>Bienes preferentes</i>	27,00	25,20	23,89	24,97	24,72	23,61	23,45	24,33	24,07	24,38	24,33	23,97	24,20
2.1 Educación	9,88	8,73	7,89	8,11	8,36	8,41	8,41	8,51	9,07	9,66	9,48	9,33	9,19
2.2 Sanidad	13,66	12,80	12,33	12,81	11,94	10,86	10,76	11,04	10,74	10,93	11,42	11,32	11,59
2.3 Vivienda y otros	3,47	3,67	3,66	4,05	4,42	4,33	4,28	4,78	4,26	3,79	3,43	3,32	3,42
3. <i>Garantía de rentas</i>	38,30	39,41	36,57	36,27	36,17	34,94	33,93	34,05	34,03	33,56	33,74	34,07	33,66
3.1 Pensiones	25,88	25,48	23,89	24,18	24,30	23,47	23,24	23,58	23,86	24,55	24,26	23,93	23,31
3.2 Desempleo	6,73	7,69	6,79	6,24	6,08	6,73	6,35	6,22	5,95	5,84	6,06	6,64	6,69
3.3 Familia	1,33	1,03	0,92	0,75	0,66	0,51	0,40	0,32	0,29	0,26	0,22	0,21	0,30
3.4 Otras prestaciones	4,36	5,21	4,97	5,10	5,14	4,22	3,94	3,92	3,93	2,92	3,19	3,30	3,36
4. <i>Gastos económicos</i>	16,65	17,73	21,69	20,18	19,89	19,58	18,10	18,26	18,55	18,70	19,00	19,32	19,13
5. <i>Intereses deuda</i>	2,20	2,23	2,54	3,26	5,06	7,56	9,68	8,75	8,81	8,93	8,73	8,88	9,62
<i>Total gasto AA.PP. (1+2+3+4+5)</i>	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
<i>Total gasto social (2+3)</i>	65,30	64,61	60,46	61,24	60,90	58,55	57,39	58,38	58,09	57,94	58,07	58,05	57,86

FUENTE: *Ibidem* tabla 2 y elaboración propia.

a tasas elevadas durante los tres primeros años de la década y entre 1989 y 1992 si bien a ritmos en general inferiores al crecimiento del gasto económico de las Administraciones públicas. En los años intermedios de la década pasada la contención del gasto público social fue uno de los instrumentos que favorecieron las políticas monetarias y de ajuste permanente. La intensidad redistributiva al principio y al final del período, sólo puede explicarse en base a los efectos de inercia del período redistributivo de la transición política (1980-83) y a los conflictos sociales de finales de los años ochenta (1989-92), además de factores demográficos inevitables, compromisos políticos coyunturales y maduración institucional de determinadas reformas (LISMI, Ley de Sanidad, LODE) parcialmente compensadas por contenciones del gasto social (LBE, Ley 26/1985 sobre reforma de las pensiones contributivas y Ley 22/1992 sobre desempleo).

3. EFECTOS REDISTRIBUTIVOS DEL GASTO SOCIAL. COBERTURA E INTENSIDAD PROTECTORA

a) La encuesta FOESSA

La encuesta del Informe Foessa V ha abordado el problema de la política de rentas a través de preguntas que se refieren a la percepción de prestaciones económicas públicas, su impacto en los ingresos económicos de las familias y la autoposición de las familias en una escala de recursos.

En términos globales tenemos que, el 47,6 por ciento de los hogares recibe algún tipo de prestación económica de las Administraciones públicas tal como puede verse en la tabla 4 sea en pensiones (31,6 por cien) prestaciones (11,0) o ayudas de diferente tipo (5,0). En todo caso esto quiere decir que 5.634.000 hogares españoles perciben algún tipo de prestación económica, de los cuales 2.071.356 hogares reciben dos prestaciones y 343.253 tres y más. En lo referente a pensiones tenemos que 3.740.277 hogares reciben alguna de las modalidades de pensión existente. En cualquier caso se trata de cifras brutas de cobertura y simplemente tentativas. Dentro de esta cobertura hay regiones que superan el 60 por cien de la cobertura de los hogares, como Anlucía (60,2) o superan el 50 por cien (Extremadura tiene

una cobertura del 58,6 de los hogares, Castilla-La Mancha el 54,7, Aragón el 55,1, Navarra el 52,8, Asturias 50,4, Cantabria 54,6). Por otra parte, como cabría esperar, el mundo rural tiene tasas de cobertura más altas que el mundo urbano sobre todo en pensiones y ayudas como becas y otras.

TABLA 4
PERCEPCION DE PRESTACIONES ECONOMICAS
(% de hogares perceptores)

Tipo	Pensión	Prestación	Ayuda	Total
Total Nacional ..	31,6	11,0	5,0	47,6
CC.AA. con más de 50% de hogares perceptores				
Andalucía	36,3	16,0	7,9	60,2
Aragón	35,9	12,4	6,8	55,1
Asturias	36,8	8,8	4,8	50,4
Cantabria	37,2	11,7	5,7	54,6
C.-La Mancha	37,5	9,6	7,6	54,7
Navarra	34,2	11,3	7,3	52,8
CC.AA. con % hogares perceptores superiores o iguales a la media pero inferiores al 50%				
Baleares	40,3	8,7	0,7	49,7
Rioja	31,3	7,0	9,3	47,6
Hogares con una prestación				27,2
Hogares con dos prestaciones				17,5
Hogares con tres y más prestaciones				2,9
TOTAL				47,6

FUENTE :Encuesta Foessa V, 1993.

En lo referente a la cuantía de las prestaciones es, en conjunto, de baja intensidad protectora (el 52,2 por cien de las pensiones por vejez son inferiores a las sesenta mil pesetas al mes, en el caso de las pensiones por viudedad el porcentaje es del 68,4 por cien; el 71,8 por cien de los que perciben prestaciones asistenciales por desempleo su cuantía está por debajo de las cincuenta mil pesetas al mes

mientras que eso solamente sucede en el 39,7 por cien de los que reciben prestaciones de desempleo de tipo contributivo) y hay que pensar que los ahorros, ayudas familiares y las prestaciones técnicas y de servicios (servicios sociales, servicios sanitarios y otros) constituye un complemento material de las prestaciones económicas que en el caso de las pensiones de vejez o de los desempleados es crucial. Además, parte de los que reciben pensiones siguen trabajando —el 14,3 por ciento de los pensionistas— con lo que añaden ingresos complementarios del mismo modo que el 20,3 por cien de los reciben prestaciones económicas (19,6 y 22,6 de los que perciben prestaciones contributivas y asistenciales por desempleo). Si legalmente hablando es posible que cierto grupo de perceptores lo hagan de manera fraudulenta en la mayoría de los casos no cabe decir lo mismo en términos de condiciones reales de vida, de forma que la percepción de una prestación y la continuación con un trabajo determinado —posiblemente de tipo puntual o estacionario— sea la única manera de hacer frente a las necesidades del hogar existiendo cargas familiares.

Desde el punto de vista de la situación ocupacional podemos ver (tabla 5) cómo la distribución de las distintas prestaciones refleja la complejidad de las dificultades sociales de los grupos menos favorecidos, además de factores antes mencionados, como el posible fraude. Así, tenemos que junto al 14,3 de pensionistas que siguen trabajando (12,3 por ciento de los pensionistas por vejez y el 18,3 de los pensionistas por viudedad y casi la tercera parte de los pensionistas Fas de tipo asistencial) también existe un 20,3 por cien de hogares perceptores de prestaciones que están trabajando entre los cuales existen porcentajes similares de perceptores por desempleo contributivo y asistencial. Los perceptores de prestación por minusvalía son un colectivo en el que trabaja el 32,5 por cien, si bien no es lo mismo trabajar con remuneración que trabajar por razones de rehabilitación, pero sin remuneración. Las ayudas de los ayuntamientos se perciben casi al cincuenta por cien entre hogares que trabajan y los que no trabajan por alguna razón (estar jubilado, ser ama de casa, estar estudiando). En cualquier caso parece obvio que la distribución de las prestaciones económicas se interrelaciona de manera peculiar con la situación ocupacional dando lugar a una distribución indicativa de que las prestaciones no pueden constituir en muchos casos la

única fuente de ingresos para los hogares pues se plantearían problemas de suficiencia económica.

TABLA 5
HOGARES PERCEPTORES DE PRESTACIONES
SEGUN SITUACION OCUPACIONAL (%)

Tipo	Pensión	Prestación	Ayuda
Trabajando	14,3	20,3	28,8
Tuvo empleo	1,0	3,2	2,6
No trabaja/busca empleo	4,5	34,8	6,8
No trabaja/no busca empleo ..	0,9	6,6	1,2
No trabaja (1)	78,2	33,9	58,8
NS y S. militar	1,1	1,2	1,8
Total	100	100	100
N	(2688)	(934)	(427)
Total (%)	31,6	11,0	5,0

FUENTE: Encuesta Foessa V, 1993

(1) Por estar jubilado, ser ama de casa, estar estudiando, no necesitarlo y otras causas.

La capacidad redistributiva de las prestaciones económicas influye positivamente en los ingresos de los hogares, como luego veremos, de forma que sin las prestaciones económicas la percepción de las dificultades económicas sería más negativa de lo que refleja la encuesta. En efecto, los hogares españoles se escinden en tres grupos a la hora de valorar cómo llegan a final de mes con sus ingresos: casi un tercio llega con dificultad a final de mes (27,7 por cien), otro tercio llega con alguna dificultad (33,8) y con bastante facilidad o mucha el 37,1 por cien. El grupo que tiene mucha dificultad o que vive con dificultad supera la media, como no podía ser menos, en Andalucía (38,1), Extremadura (37,8), Galicia (39,4) y, en menor medida, en Madrid (31,1), Castilla-La Mancha (28,0), Cantabria (30,2). Por otra parte, como puede verse en la tabla 6 son los parados que buscan empleo el colectivo que concentra la mayor dificultad para llegar a final de mes con los ingresos actuales seguidos de los parados que no buscan empleo. Por su parte los que no trabajan, entre ellos los jubilados, tienen dificultades semejantes a la media nacional.

TABLA 6

DIFICULTAD PARA LLEGAR A FINAL DE MES
CON LOS INGRESOS ACTUALES

	M	D	AL	Dificultad				NS
				BF	F	MF		
Trabajando	7,2	14,8	34,8	17,0	23,3	2,0	0,8	
Tuvo empleo	11,6	15,3	33,0	12,9	26,6	0,6	—	
No trabaja/busca empleo	27,7	24,2	27,1	8,5	9,6	0,7	2,1	
No trabaja/no busca em.	12,9	25,0	40,4	9,9	10,5	1,2	—	
No trabaja	10,5	17,1	33,9	15,3	20,1	1,4	1,7	

FUENTE: Encuesta Foessa V, 1993.

M: mucha dificultad; D: con dificultad; AL: con alguna dificultad; BF: con bastante facilidad; F: con facilidad; MF: con mucha facilidad; NS: no sabe-no contesta.

b) Los resultados de la encuesta FOESSA pueden ser completados con los de otras recientes investigaciones sobre el impacto del gasto social en la renta de los hogares que nos muestran la incidencia que éste tiene en los diferentes niveles de renta. Aunque se trata de dos metodologías con importantes diferencias tanto Gimeno ULLASTRES (2) como BANDRES (3) muestran cómo no sólo en su conjunto, sino considerando el impacto por niveles de renta, ha tenido lugar una redistribución positiva sobre la renta disponible de las familias con menores ingresos o, más exactamente, con menores niveles de gasto familiar. Así, en conjunto, afirma BANDRES, los gastos sociales que suponían el 25,33 por ciento de la renta familiar disponible en 1980 incrementan su participación en 1990 al 33,71 por cien de la misma. Esto, en sí mismo, supone un impacto global redistributivo importante. El problema es cómo se distribuye este gasto entre los diferentes niveles de renta. En conjunto existe una coincidencia en los dos autores en que las prestaciones asistenciales han ganado progresividad desde niveles preexistentes de intensidad muy bajos, las pensiones han tenido un comportamiento redistributivo muy estable lo que se explica por la contención real del gasto entre 1983 y 1988, la sanidad ha sido

(2) GIMENO ULLASTRES J. A.: «Incidencia del gasto público por niveles de renta (España 1990 vs. 1980)» en *Sector Público y redistribución*, vol. VII, Fundación Argentaria, Madrid, 1993.

(3) BANDRES E.: «La eficacia redistributiva de los gastos sociales. Una aplicación al caso español (1980-1990)», *ibidem*.

el gasto más redistributivo a pesar de la baja intensidad protectora entre 1983 y 1990 a la vez que la función educativa ha tenido una incidencia sino regresiva, si escasamente progresiva, en el sentido de que si en 1980 redistribuía en favor de las decilas primera y segunda, en 1990 lo hace sobre las decilas centrales, cuarta a séptima. La incidencia del gasto público por niveles de renta confirma, desde otra perspectiva, lo que antes hemos sostenido sobre la naturaleza y evolución del gasto público social: los períodos de intensa universalización de servicios y prestaciones suponen una mejora progresiva de la redistribución de la renta familiar disponible en la decila de renta más baja; pero una vez que la función de cobertura se ha completado parece producirse un efecto desplazamiento en la redistribución hacia las decilas medias. En concreto, la menor progresividad del gasto educativo en 1990 en comparación con 1980 tiene que ver con la conclusión de la universalización de la EGB, además de cambios demográficos; pero, además, el leve crecimiento de la progresividad global del gasto tiene que ver con el creciente impacto del gasto en enseñanzas medias que afectaría a las decilas 2 a 5 y que en todo caso desplaza la redistribución hacia el centro de la escala. En el caso de la sanidad ha sido el factor cobertura o universalizador de las prestaciones sanitarias el que ha permitido la redistribución más intensa (dejando al margen los servicios sociales cuya incidencia es menor en la renta familiar comparados con los servicios sanitarios) sobre las primeras decilas de renta, pues la cobertura sanitaria de los últimos años se ha ampliado no sólo a toda la población española, sino a los colectivos menos favorecidos que son, en conjunto, los que más utilizan el sistema público sanitario. Cabe pensar que una vez completada la cobertura sanitaria se produzca, con la mejora del factor intensidad protectora, un cierto desplazamiento hacia las decilas centrales. Pero ésta es una hipótesis de futuro.

En el caso de las prestaciones económicas se confirma lo antes dicho de que la universalización se ha hecho a costa de la intensidad protectora. En conjunto la progresividad del gasto en pensiones ha continuado durante la década 1980-90 pues la mejora de las pensiones asistenciales y dentro de las contributivas la incidencia de las políticas de mínimos ha facilitado una política de reparto que necesariamente tiene que ser progresiva, pero además de que la media de gasto ha crecido muy poco durante todo el período se ha producido, una vez lograda la casi completa universalización de las pensiones públi-

cas, un efecto de reducción en la progresividad de la primera decila y un cierto desplazamiento de la redistribución hacia las decilas 2 a 5. En el caso del desempleo, por el contrario, sucede que, a pesar de que el gasto medio por hogar del período crece muy ligeramente al igual que en el caso de las pensiones, sin embargo la redistribución sobre la primera decila ha continuado a la vez que la redistribución se ha desplazado de las decilas centrales (la séptima tiene la máxima redistribución en 1980) hacia las primeras (decilas 2, 3 y 4).

En definitiva, puede decirse tentativamente, interpretando los resultados de GIMENO y, a otro nivel, de BANDRES, que los servicios o bienes preferentes han sido más redistributivos que las prestaciones económicas debido al efecto multiplicador de la universalización del sistema sanitario. Sin este último, en el conjunto del período hubieran sido más redistributivas las prestaciones económicas que los servicios. Además, el impacto de la sanidad ha operado en los últimos años de forma tal que mientras en 1980 el gasto medio en transferencias económicas fue superior al de los servicios, en 1990 se invierte la situación debido al gasto sanitario. Segundo, la conclusión de procesos de cobertura o universalización parece, aunque no puede ser totalmente confirmado con los datos aportados, que origina un efecto de desplazamiento del impacto redistributivo desde la primera decila u otras de tipo intermedido tal como se puede ver en el caso de la educación (aquí interviene el fin de la universalización de la EGB y la expansión de las enseñanzas medias) y, a otro nivel, del sistema de pensiones (más suavizado por las políticas de reparto basadas en los complementos de mínimos) (4) si bien en el caso de la sanidad es posible que no tenga lugar este desplazamiento dada la utilización extensa e intensa de los grupos de renta baja de los servicios sanitarios.

4. LA AMPLIACION DEL ESTADO ASISTENCIAL: INTENSIDAD PROTECTORA Y LEGITIMACION POLITICA

La crisis internacional del Estado de Bienestar no se ha traducido, como a veces se ha previsto, en un desmantelamiento de sus institu-

(4) JIMENEZ, A., VICENTE, A., ACHURRA, J. L., QUILEZ, M.^ª T., y JACOB, E: «Impacto de las prestaciones sociales y su financiación en la renta familiar», *ibidem*.

ciones o en una reducción radical de prestaciones y servicios, pero sí en una división interna o segmentación que, en parte, es una adecuación a los cambios en la estructura social y, en parte, una consecuencia de políticas de contención del peso de la intervención del Estado a través de la restricción de las demandas sociales o de los agentes sociales que las impulsan (como es el deterioro del poder sindical en cuanto canalizador de las demandas de salario social). A lo cual hay que añadir el impacto de la competencia internacional que presiona sobre los costes salariales, la flexibilidad en la contratación laboral y la intensidad de los derechos sociales.

La confluencia de ambos procesos sociales, económicos y políticos, internos a cada país y expresión de la globalización económica, se han traducido en una división interna en el Estado de Bienestar que puede definirse del modo siguiente: una materialización segmentada de los derechos sociales según la cual la universalización de los derechos sociales se compatibiliza con una diferenciación en cuanto a la intensidad protectora de forma que los grupos más débiles de la sociedad, parados y grupos sociales en necesidad son protegidos por un nivel protector de subsistencia —el de tipo asistencial— cuando no quedan excluidos a la vez que los grupos integrados en el mercado de trabajo pueden intensificar su protección con mecanismos privados de protección. Tal como hemos sostenido recientemente «la reestructuración del Estado de Bienestar ha producido efectos diversos y contradictorios sobre los cuales la reforma social está remodelándose: la universalización de la protección social no se ha frenado, pero la diferenciación de la misma es patente; el volumen del gasto social ha sido creciente, pero su crecimiento se ha frenado en función de necesidades de modernización económica; la acción estatal sigue teniendo el principal protagonismo, pero compartiéndolo progresivamente con el mercado y la sociedad civil» (5).

Este proceso de asistencialización de las prestaciones sociales genera efectos diversos y complejos. Desde el punto de vista de la legitimación política y de la estabilidad social la cobertura asistencial está cumpliendo obvias funciones integradoras y de paz social, de

(5) RODRIGUEZ CABRERO, G.: «Integración, asistencialización y exclusión en el Estado de Bienestar», en VV.AA.: *La larga noche neoliberal*, ISE/Icaria, Barcelona, 1993, pág. 276.

otra manera, la asistencialización de la protección social ha sido la forma en que se han universalizado los derechos sociales para los grupos más precarizados y menos favorecidos de la población española. Pero, por otra parte, estos colectivos, incluidos los que tienen complementos de mínimos en las pensiones de la Seguridad Social, se han distanciado (excepto las pensiones de viudedad) de los niveles de renta familiar per cápita como puede verse en la tabla 7. Por otra parte, desde el punto de vista de la lucha contra la pobreza, el impacto del gasto social ha sido limitado, es decir, más que reducir la pobreza ha contenido su nivel anterior. La contribución más patente ha sido la de reducir la pobreza severa sin reducir el problema global de la pobreza relativa. España no es una sociedad dual tal como LEAL (6), entre otros, ha sostenido con acierto, pero la incidencia del gasto público social no parece que haya podido reducir la pobreza total. Así tenemos como se ha incrementado el porcentaje de hogares pobres de un 19,5 por cien en 1981 al 19,7 por cien en 1991 sobre una línea de pobreza del 50 por cien (7) aunque el porcentaje de personas pobres se ha reducido en ese mismo período desde el 20,5 por cien al 18,9 por cien. La distribución del gasto de consumo de los hogares indica claramente cómo ha tenido lugar una ligera distribución negativa en los hogares de menor renta y una ganancia en la última decila o, de otra manera, una pérdida de gasto de consumo familiar per cápita en las primeras decilas. En definitiva, y a pesar de la necesaria cautela interpretativa de las diferentes fuentes de información consideradas tanto aquí, como en otros estudios mencionados, el impacto del gasto social ha sido claramente redistributivo como antes vimos, sobre todo en servicios como sanidad, servicios sociales y en pensiones, pero no ha logrado reducir la pobreza por la sencilla razón de que la intensidad protectora ha sido baja y se ha distanciado de los niveles medios de renta familiar per cápita. Al relativo éxito de la universalización de servicios y prestaciones habría que anotar el impacto de contención relativa de la pobreza y a la baja intensidad protectora habría que anotar el relativo avance de la pobreza en los hogares menos favorecidos, sobre todo en los que están por debajo de la línea media del 40 por cien. Esta

(6) LEAL, J.: «La España desigual y el Estado de Bienestar», en C. ALONSO ZALDIVAR y M. CASTELLS, *España, más allá de los mitos*, Alianza, Madrid, 1992.

(7) INE: «Estudio de los hogares menos favorecidos», EPF 1980-91, INE, 1993.

parece ser la cara y la cruz de la universalización protectora y de la política de contención de la intensidad protectora.

TABLA 7

PRESTACIONES ECONOMICAS MINIMAS EN RELACION
AL SMGI Y LA RENTA FAMILIAR PER CAPITA DISPONIBLE
%/ Renta familiar per cápita & /Salario mínimo

	87	89	90	92	87	89	90	92
1. PENSIONES MINIMAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL								
Jubilado solo 65 +	67,9	63,0	63,0	60,6	74,9	77,4	78,8	80,0
Matrimonio 65 +	75,6	74,1	74,2	71,3	83,4	91,9	92,7	100,0
Jubilado solo - 65	59,2	54,9	55,0	52,9	65,4	67,5	68,8	70,0
Matrimonio - 65	66,2	64,8	64,9	62,4	73,0	79,7	81,1	82,2
Viudedad 65 +	51,7	57,3	58,2	60,6	57,1	70,5	72,8	80,0
Viudedad - 65	44,7	41,4	44,3	52,9	49,3	50,9	53,3	70,0
Número total de receptores en 1992	2.557.407							
2. PENSIONES ASISTENCIALES								
FAS-LISMI.....		34,8	34,9	33,5	—	42,8	43,6	44,3
No contributivas.....		—	—	40,4	—	—	—	53,3
Número total de receptores en 1992	654.000							
3. SUBSIDIOS ASISTENCIALES POR DESEMPLEO								
	58,3	52,3	51,4	48,7	75,0	75,0	75,0	75,0
Número total de receptores en 1992	936.906							

FUENTE: Elaboración propia en base a Boletín de Estadísticas Laborales y CNE.

5. CONFLICTOS SOCIALES EN EL ESTADO DE BIENESTAR

Desde 1977 el desarrollo de la política social ha estado marcado tanto por la coyuntura económica, como por la relación de fuerzas sociales y políticas en torno a los objetivos y dirección del Estado de Bienestar. Una vez cerrado el período de la transición política, en lo referente a la política social, con la Ley del Estatuto de los Trabajado-

res, se abre un período histórico que llega hasta hoy en el cual la dinámica de la política social se ha desarrollado en torno a tres objetivos contradictorios: expansión de los derechos sociales, racionalización y control en su provisión y una silenciosa y selectiva privatización. Todo ello sobre la base de la preeminencia de políticas económicas monetarias favorecedoras de lo que ha sido denominado como ajuste económico permanente (8). La integración en la UE y la política de convergencia ha justificado la dirección de una política social sometida a la triple tensión de universalizar los derechos sociales, pero subordinándolos a la contención del gasto y a la provisión privada de ciertos servicios y prestaciones. De hecho la flexibilidad del mercado de trabajo y la protección social constituyen el núcleo de los conflictos sociales entre la primera huelga casi general de 1985 contra la reforma del sistema de pensiones y la huelga general del 27 de enero de 1994. Es más, entre las políticas de reforma del mercado de trabajo y políticas salariales y las de protección social ha existido, hasta recientemente, un determinado intercambio: los sindicatos han asumido las políticas de contención salarial e inestabilidad en el empleo a cambio de la extensión protectora de tipo asistencial.

Esta expansión de los derechos sociales ha sido, en general, aunque las menos veces, acordada entre sindicatos y gobiernos sin mediar conflictos sobre la dirección de la política económica, algunas veces con la presencia de las organizaciones empresariales y en períodos críticos de cambio político (Pacto de la Moncloa de 1977) agudas crisis políticas, golpe de Estado de febrero de 1982 o en momentos de crisis industrial (AES). Sin embargo, la tendencia general ha consistido en un desarrollo de la política social como respuesta a políticas de racionalización y contención, es decir, los avances en derechos sociales han estado precedidos de conflictos sociales entre Gobierno y sindicatos. La reforma del sistema de pensiones en 1985 (Ley 26/1985) que incrementó el período contributivo para acceder a una pensión de diez a quince años y endureció los requisitos de acceso, el freno de la intensidad protectora entre 1986 y 1988 junto a una propuesta de reforma del mercado de trabajo sobre contratación juvenil que da lugar a la huelga general del 14 de diciembre de 1988, la reforma del mercado

(8) ROCA, J.: «Evolución de los salarios y evolución del discurso oficial sobre los salarios», en *La larga noche neoliberal*, o. c.

de trabajo en la primavera de 1992 que reduce la intensidad protectora de tipo contributivo y la última reforma del mercado de trabajo (que adelanta ya en los presupuestos generales del Estado la contención del gasto social por desempleo, particularmente, y modera las pensiones en base a la inflación prevista) que da origen a la cuarta huelga general del 27 de enero de 1994, la cuarta huelga general desde 1985, son etapas cruciales en el desarrollo de la política social.

Durante el período 1985-1989 no hubo acuerdos entre Gobierno y sindicatos, temeroso el primero de que la concertación salarial pudiera traducirse en un intercambio de incremento del gasto social. Una vez constatado que este proceso frenaba la expansión del gasto social, como así fue entre 1986 y 1988, los sindicatos encontraron la vía de colaboración intersindical en la presión organizada en favor de la extensión de los derechos sociales frente a la política de racionalización del Gobierno. Esta presión social tiene su más clara expresión en los acuerdos entre Gobierno y sindicatos en enero de 1989 que dan lugar a una expansión del gasto asistencial (RDL 3/89), un incremento de la cobertura de los parados y la universalización de la asistencia sanitaria, esta última en el otoño de ese año tal como hemos visto antes, además del compromiso de que el Parlamento aprobase una ley sobre pensiones no contributivas, tal como sucedió en diciembre de 1990. Estas presiones se tradujeron en un incremento del gasto social que nuevamente va a ser moderado en lo referente a desempleo con la reforma de la Ley 22/1992 —que no logra ser frenada por la huelga general de mayo de 1992— y en términos más amplios con la reforma del mercado de trabajo de diciembre de 1993 y medidas presupuestarias para 1993, contestadas nuevamente por los sindicatos con la cuarta huelga general.

Si bien es cierto que el desarrollo de la política social a nivel central en los últimos ocho años ha sido conflictiva y sometida a la tensión permanente entre universalización de derechos y contención de la intensidad protectora, entre crecimiento de los gastos sociales y la contención del déficit público, sin embargo, a nivel de las CC.AA. ha sido posible el acuerdo tanto a nivel de concertación industrial, como a nivel de la política social (la aplicación del salario social o rentas mínimas de inserción). Pero, por otra parte, las políticas de racionalización del gasto, como las de desempleo, han encontrado un cierto y contradictorio soporte popular que expresan los cambios ideológicos

acaecidos durante la década pasada y de los que aquí no podemos dar cuenta cumplida y que tienen que ver con la ambivalencia de los ciudadanos de países del sur de Europa (Italia y España sobre todo) de, por una parte, ser muy críticos sobre la capacidad de la política social para reducir la pobreza y aumentar el bienestar social y, por otra parte, mostrar una gran preocupación por el crecimiento del gasto como consecuencia de vivos debates políticos en los que la discusión sobre el fraude tiene un lugar privilegiado en la explicación de los problemas del Estado de Bienestar y justifica, para determinados líderes sociales y políticos, una no explicitada reforma o racionalización.

La encuesta Foessa refleja esa ambivalencia pues, por una parte, la mayoría de los ciudadanos (78,6 por ciento) está mucho o muy de acuerdo con la afirmación de que hay mucha gente que necesita ayuda del Estado y no la logra pero, al mismo tiempo, la creencia en la existencia de fraude en la percepción de las prestaciones y subsidios por desempleo está mayoritariamente extendida (56,9 por cien de los entrevistados). Igualmente el gasto social, mayoritariamente apoyado como mecanismo de protección social —recuérdese la opción mayoritaria de tipo maximalista en la encuesta de la UE—, pero sobre todo el que los ciudadanos manifiestan una gran insatisfacción, genera un distanciamiento de la intervención del Estado bien porque, como en el caso de las prestaciones por desempleo, hacen que la gente no solucione sus problemas o bien porque se crea que el gasto social del Estado impide la solidaridad.

En definitiva, cabría hablar de una evolución de la política social en España durante los últimos trece años basada en desarrollos políticos, económicos e ideológicos contradictorios. A nivel político, la expansión de los derechos sociales ha sido la consecuencia de la tensión entre demandas sociales canalizadas a través de los sindicatos y expresadas en huelgas generales y políticas gubernamentales que se han movido entre la universalización y la restricción y que reflejan en gran medida las diferentes tendencias ideológicas dentro de los Gobiernos en estos años desplazándose coyunturalmente entre el liberalismo y la socialdemocracia. A nivel económico, el desarrollo de los derechos sociales ha estado sometido a la coyuntura económica y a los constreñimientos del déficit público y de las políticas de convergencia dando lugar a una intensidad protectora contenida, cuando no reducida. Finalmente, a nivel ideológico, el apoyo mayoritario a los

sistemas de protección junto a la insatisfacción sobre su efectividad y el impacto del debate político y de las ideologías disciplinarias se han materializado en una opinión pública que apoya el Estado de Bienestar pero, que a la vez, parte de dicha opinión —mayoritaria— considera que el fraude en el desempleo es un problema muy importante o que el papel del gasto social —opinión minoritaria— mina la responsabilidad individual de la gente para solucionar sus problemas.

6. EL FUTURO DEL SISTEMA DE PROTECCION SOCIAL EN ESPAÑA

Como conclusión de todo lo anterior podemos extraer una serie de reflexiones y plantear algunos interrogantes sobre el futuro mediato del Estado de Bienestar español. La evolución del Estado de Bienestar en España desde la transición política y, en concreto, desde 1980, año en que se inicia el período de universalización contenida y diferenciada de los derechos sociales, es ciertamente ambivalente en su naturaleza y parcialmente contradictoria en su impacto. En términos globales puede afirmarse que el desarrollo del Estado de Bienestar ha tenido unos rasgos específicos que lo diferencian de desarrollos históricos previos. Así, en el tardofranquismo el Estado Autoritario del Bienestar fue relativamente funcional a las necesidades de la modernización capitalista; en el período de la transición política tuvo un claro protagonismo durante el trienio 1977-79 como canalizador de demandas políticas democráticas y legitimador de la economía de mercado. A partir de 1980 la evolución del Estado de Bienestar democrático es reflejo de fuerzas encontradas: de los cambios en la estructura ocupacional (que diferencia en accesibilidad a las prestaciones sociales), de las presiones del mercado (que va a lograr progresivamente zonas de producción de bienestar con la garantía de la financiación privada, además de crear una oferta propia para grupos sociales con recursos suficientes) y de las presiones sociales y políticas (los avances de los derechos sociales no son sólo una consecuencia de los programas políticos, sino también y muy a menudo de las presiones colectivas y sindicales).

Ello ha producido la paradoja de que si bien el gasto social ha sido y es el protagonista cuantitativo (por su volumen) y cualitativo (por ser centro del debate político) del gasto público, sin embargo, la

política social ha estado subordinada al protagonismo de la política económica. Es decir, la dinámica de la internacionalización económica y su concreción a nivel nacional, con su correlato de flexibilidad laboral, ortodoxia monetaria y desregulación, ha marcado los límites, ritmo y formas de la política social lo que, al fin, se ha traducido en una creciente asistencialización de la acción protectora y en una parcial privatización del Estado de Bienestar.

Esto no quiere decir que el Estado de Bienestar en España haya cambiado de manera radical, pues el conjunto de instituciones de protección social permanecen y desarrollan sus funciones, pero sí está cambiando su naturaleza hasta el punto de que la propia UE en su reciente *Green Paper* sobre Política Social Europea señala que «estamos en medio de una redefinición de las funciones del Estado, la empresa y la familia, tal como sucedió en la revolución industrial. Esto puede implicar que el papel del Estado de Bienestar tenga que ser redefinido, no sólo a causa de presiones fundadas, sino sobre todo y fundamentalmente, a causa de la necesidad de desplazamiento hacia políticas más activas que aseguren la integración de la gente en la sociedad y en el trabajo» (9).

Los constreñimientos sobre el Estado de Bienestar no parece que puedan conducir a su desmantelamiento, pero sí a una profunda modificación o reestructuración de sus funciones y formas de intervención. La constatación de que es necesario un sólido capital social para fortalecer las posiciones de competitividad, además de los riesgos de conflictos sociales duraderos si no se afronta el problema de la exclusión social y económica de los ciudadanos menos favorecidos, hacen del Estado de Bienestar una institución irrenunciable como instrumento de racionalidad social y eficacia económica. Pero, al mismo tiempo, existen retos que presionan a la contención del gasto social tales como la internacionalización del capital (que favorece una reducción de los salarios, incluido el salario social) que erosiona la posibilidad de la negociación colectiva y el consenso; el propio paro estructural que reduce la base financiera de los sistemas de protección social; el envejecimiento de la población y los costes sanitarios y de servicios sociales que conlleva; los propios límites financieros de un

(9) COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Green Paper: European Social Policy*, Bruselas, 1993, pág. 19.

sector público que con dificultad puede reducir compromisos de gasto social.

En el caso de España la crisis del Estado de Bienestar adopta perfiles específicos teniendo en cuenta que mientras otros países de nuestro entorno han ido asumiendo con relativa lentitud cambios como el envejecimiento de la población, los cambios en el seno de la familia o la exclusión social, aquí se ha producido una aceleración histórica de los factores sociodemográficos que al coincidir con un Estado de Bienestar de débil base financiera, un crecimiento económico desequilibrado, una elevada tasa de paro y políticas económicas desreguladoras y monetaristas, han conducido a que el debate sobre el futuro del sistema de protección social se plantee únicamente sobre falsas bases economicistas en las que la única variable o, al menos, la dominante en el debate es la financiera, sin tener en cuenta otro tipo de consideraciones futuras sobre cómo es posible organizar la producción de bienestar social para todos desde nuevos planteamientos institucionales. No descubrimos nada nuevo cuando decimos que el nuevo entramado de bienestar será mixto, donde la pieza central seguirá siendo el Estado, aunque con un protagonismo creciente de las CC.AA. y los Ayuntamientos, donde también las entidades voluntarias tendrán un papel más relevante si logran no ser tan excesivamente dependientes del Estado en cuanto a su financiación como hasta ahora y, finalmente, donde el mercado también ampliará su espacio de influencia dentro de los grupos de renta más elevada.

La idea de una sociedad más activa (10) se abre paso progresivamente, pero en el caso de España ello plantea algunos condicionantes que básicamente tienen que ver con nuestra reciente historia: ni la privatización ni la socialización garantizan una solidaria producción y reparto del bienestar sin el papel central regulador y financiador de las Administraciones públicas una vez que ha quedado constatada la debilidad de la sociedad civil, a pesar de su creciente dinamismo, y los límites del mercado para llegar a los numerosos ciudadanos excluidos. La presencia del mercado es una consecuencia de los cambios en el mercado de trabajo y de los propios límites de la oferta pública de servicios y prestaciones, pero no puede servir de pretexto para asis-

(10) OECD: *The future of social protection*, París, 1988, pág. 55.

tencializar los derechos sociales, del mismo modo que la emergencia de las entidades voluntarias no puede utilizarse para prestar servicios de menor calidad o más baratos, sino sobre todo como una vía de participación ciudadana y desarrollo de los derechos sociales.

En definitiva, el Estado de Bienestar español que ha logrado la universalización amplia de servicios y prestaciones sobre una progresiva asistencialización de los derechos sociales, tal como hemos visto en los epígrafes anteriores, se enfrenta ahora al reto de mantener el Estado de Bienestar si quiere hacer frente a los problemas de la exclusión social, el envejecimiento y los cambios sociales y demográficos en la familia. Un mantenimiento que parece es irrenunciable por razones de legitimidad política y eficacia económica, aunque el desarrollo del modelo dependerá también de los avatares de los Estados de Bienestar a nivel de la UE y de los logros de la convergencia en política social. En todo caso el mantenimiento del Estado de Bienestar sólo será posible sobre la base de su descentralización y extensión social lo que, por su parte, puede producir más opacidad o mayor efectividad y, en todo caso, precisará de mayor cooperación, coordinación y participación de los agentes e instituciones implicados.

Este trabajo se basa en una investigación previa realizada para FOESSA V (*La política social en España 1980-92*, que forma parte del capítulo 5 de dicho informe).

Las rentas mínimas de inserción de las Comunidades Autónomas

Manuel Aguilar
Miguel Laparra
Mario Gaviria
Universidad Pública de Navarra

Entre 1989 y 1992 nacieron, en la mayor parte de las Comunidades Autónomas del Estado español, una serie de programas conocidos popularmente bajo el nombre genérico de *salario social*. Estos programas, dirigidos a luchar contra las situaciones de necesidad económica más extremas, han tomado, con algunas excepciones, formas similares a las llamadas rentas mínimas de inserción. Como tales, inciden sobre un sector del sistema general de garantía de ingresos, el de la protección asistencial de las personas en edad de trabajar, que el Estado, por diversas razones, ha renunciado a completar. Estos programas constituyen una realidad peculiar, caracterizada por su difícil encaje en un sistema de protección social parcialmente descentralizado, por su heterogeneidad y por actuar sobre un sector de la población pequeño y mal conocido en nuestro país desde el punto de vista de las políticas sociales: la población excluida o en extrema pobreza, en general ignorada por tales políticas.

Bajo el nombre de renta o ingreso mínimo se conocen, en los países con un Estado de Bienestar desarrollado, programas que constituyen una última red de seguridad para que ningún ciudadano viva sin un mínimo de recursos económicos. Tanto en los diseños bismarckianos o beveridgeanos de seguridad social es habitual prever un mecanismo para quienes no acceden a las prestaciones económicas normales (pensiones, prestaciones por desempleo, etc.) por no haber contribuido, por haberlo hecho de manera insuficiente, o por incumplir alguno de los requisitos de acceso. La consciencia de que siempre hay alguien que *queda fuera* de los mecanismos normales ha llevado a establecer esta última red en la práctica totalidad de los países del norte y centro de Europa (1).

(1) MILANO, Serge: *Los ingresos mínimos garantizados en la CEE*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco, 1990; y EUZEBY, Chantal: «Le revenu minimum garanti dans la CEE».

Junto con este papel funcional, de *taponar* los huecos del sistema de seguridad social, las rentas mínimas han ido adquiriendo en los últimos decenios un papel creciente en la lucha contra la exclusión social y la pobreza extrema. En general, las personas que acceden a las rentas mínimas son quienes se encuentran en algunas de las situaciones más extremas de pobreza y exclusión social.

La persistencia de una población socialmente excluida y asistida en las rentas mínimas ha llevado a muchos países a reformar estos programas con el fin de obtener mejores resultados de inserción social. Tales reformas han dado lugar a la distinción entre dos generaciones de rentas mínimas (2). La primera generación partía del supuesto de que garantizar el acceso a un cierto ingreso mensual (o semanal) bastaba para permitir el acceso a unos mínimos de nivel de vida aceptables. La segunda generación de rentas mínimas se caracteriza por la vinculación del derecho a una renta mínima con acciones orientadas a favorecer la inserción social de sus perceptores, consecuencia de una revisión de la idea puramente económica de la pobreza y el reconocimiento de su multidimensionalidad. La naturaleza de tal vínculo (entre renta mínima e inserción) es sin duda compleja, y abarca desde las concepciones más abiertas de *doble derecho* (derecho a la renta mínima y derecho a la inserción social) hasta las más autoritarias de la inserción como *contrapartida* o *condición* para acceder a la renta mínima.

Los programas de renta mínima de inserción creados por las Comunidades Autónomas, con sus peculiaridades, se sitúan en esta segunda generación de rentas mínimas.

1. EL ORIGEN DE LOS SALARIOS SOCIALES

A pesar de ser muy discutible desde el punto de vista conceptual, el término *salario social* se ha abierto camino en nuestro país. Aunque no nos guste demasiado, tiene la virtud de permitir englo-

Expériences et propositions», en *Revue Française des Affaires Sociales*, extraordinario octubre 1991.

(2) ESTIVILL, J., y DE LA HOZ, J. M.: «Les rendes mínimes garantides i d'inserció», en *Món Laboral*, 9 (extra 1989-90), pág. 19.

bar con un sólo término las realidades muy diversas, no todas ellas encajables en el concepto (más preciso y propio) de renta mínima de inserción.

Se viene llamando salario social a una serie de programas creados a partir de 1989 por los gobiernos autonómicos. Sin embargo se podría incluir retrospectivamente bajo este término el programa navarro de ayudas a familias en situaciones de necesidad, al menos desde 1985, que por su amplitud y características encaja bastante bien en lo que después se ha conocido como salario social. Con mucha menor amplitud, durante los años 80 se establecieron pequeños programas de ayuda económica periódica con medidas de inserción en algunos ayuntamientos que podrían ser considerados antecedentes de los actuales salarios sociales.

El primero de los programas que se presenta explícitamente como un mecanismo de renta mínima (el ingreso mínimo familiar después transformado en ingreso mínimo de inserción) nació en la Comunidad Autónoma de Euskadi como resultado de un proceso en el que los sindicatos no intervinieron, y que hunde sus raíces más inmediatas en el impacto social del estudio sobre la pobreza en el País Vasco (3). A partir de ese momento, y al calor de la fuerte polémica desarrollada entre el Gobierno vasco y el Gobierno central acerca de la oportunidad de esta medida, se produce su extensión a otras comunidades por iniciativa de los sindicatos CC.OO. y UGT, quienes logran negociar a nivel autonómico, este punto de la Plataforma Sindical Prioritaria rechazado por el Gobierno central.

Casi cinco años después de la creación del programa vasco, todas las Comunidades Autónomas salvo las Islas Baleares tienen establecido algún programa encajable en este concepto. En algunos casos su existencia es casi simbólica, pero en la mayoría ha supuesto la aparición de una acción pública directamente orientada hacia la exclusión social de dimensiones desconocidas hasta ahora.

(3) Véase SANZO, L., y otros: *Informe de evaluación del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en Euskadi (1988-92)*, Vitoria-Gasteiz, Gobierno Vasco, 1992. En especial el capítulo 2.

CUADRO 1. LOS SALARIOS SOCIALES
DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Comunidad Autónoma	Denominación	Fecha creación
Andalucía	Plan de solidaridad de los andaluces para la erradicación de la marginación y la desigualdad (incluye el <i>Ingreso Mínimo de Solidaridad</i> y medidas de empleo temporal y formación)	Nov. 90
Aragón	<i>Ingreso Aragonés de Inserción</i>	Jun. 93
Asturias	<i>Ingreso Mínimo de Inserción</i> (incluye varios tipos de prestaciones, llamadas ordinarias, de inserción, extraordinarias, etc.)	Mar. 90
Baleares	—	—
Canarias	<i>Ayudas Económicas Básicas</i> (AEB)	Sep. 92
Cantabria	<i>Ayudas a la Necesidad Familiar</i>	May. 89
Castilla-La Mancha	Plan Regional de Solidaridad (incluye varias prestaciones de tipo salario social como las <i>Ayudas Económicas Ordinarias</i> y las <i>Ayudas de Inserción</i>)	Dic. 90
Castilla y León	<i>Ingreso Mínimo de Inserción</i> (IMI)	Jul. 90
Cataluña	<i>Renda Mínima d'Inserció</i> (que se inscribe en el Programa Interdepartamental de la Renda Mínima d'Inserció—PIRMI)	May. 90
Comunidad Valenciana	<i>Prestaciones Económicas Regladas</i> (PER) (forman parte del Plan de Medidas de Inserción Social que incluye otro tipo de acciones)	Jul. 90
Extremadura	<i>Ingreso Mínimo de Integración</i> , modalidad de ayuda ordinaria de las Ayudas para la Integración en Situaciones de Emergencia Social (AISES)	Jul. 90
Galicia	<i>Renta de Integración Social de Galicia</i> (RISGA)	Oct. 91
Madrid	<i>Ingreso Madrileño de Intergración</i> (IMI)	Jul. 90
Murcia	<i>Ingreso Mínimo de Inserción</i> , que forma parte del Plan Regional de Inserción Social	Ene. 90
Navara	<i>Renta Básica</i> (existen además, como modalidades de la misma, el Empleo Social Protegido y la inserción en empresas)	Jun. 90
País Vasco	<i>Ingreso Mínimo de Inserción</i> (forma parte del Plan Integral de Lucha contra la Pobreza, que también incluye las Ayudas de Emergencia Social)	Feb. 89
La Rioja Ceuta y Melilla	<i>Ingreso Mínimo de Inserción</i>	Jun. 90

Este conjunto heterogéneo constituye el principal dispositivo público de acción social sobre la exclusión y la pobreza extrema. Si bien es cierto que la diversidad de diseños, la diferente amplitud de los programas, su complicada relación por un lado con los mecanismos de servicios sociales y por otro con el sistema general de seguridad social, hacen hoy del salario social una realidad aún bastante inmadura, hay que señalar que la experiencia de casi cinco años ha permitido acumular un conocimiento de la realidad de la exclusión y de los problemas de intervenir sobre ella, del que nuestro país (al menos sus instituciones públicas) carecía hasta la fecha. La misma diversidad de equipos y servicios que han trabajado en su puesta en marcha supone una riqueza importante, sin ignorar los problemas de falta de coordinación e intercambio de tales conocimientos.

2. ELEMENTOS COMUNES

Aunque la diversidad es notoria, es posible identificar algunos elementos comunes a los salarios sociales.

a) En primer lugar, se trata de prestaciones que, aunque se cedan de forma individual a personas concretas, toman como referencia la unidad familiar o de convivencia, que puede definirse de diversas maneras. Se trata, pues, de un derecho de los hogares o familias más que de los individuos, que no pueden tener acceso independiente al mismo si conviven. Incluso en un primer momento en varios de los programas (hasta hoy en algunos) el derecho es negado a las personas que viven solas.

b) En segundo lugar, todos los programas incluyen como uno de los criterios de acceso el disponer de unos ingresos inferiores a un determinado baremo modulado en función del tamaño del hogar. Este baremo parte de una cuantía básica para la primera persona (en realidad para el hogar), que se encuentra entre las 30.000 y 44.000 pesetas mensuales. A esta cifra se añaden cuantías menores por cada miembro adicional, que en algunos casos pueden acumularse sin límite alguno, y en otros se detienen al alcanzar el salario mínimo. Esta última norma, que aparece en varios casos, tiene un efecto restrictivo bastante importante, sobre todo para las familias numerosas, como también lo tiene la reducida cuantía de los complementos por miembros adicionales.

CUADRO 2. BAREMOS APLICADOS EN LOS PROGRAMAS DE SALARIO SOCIAL 1992

COMUNIDAD AUTONOMA	Una persona	Dos personas	Tres personas	Cuatro personas	Cinco personas	Seis personas	Siete personas	Ocho personas	Nueve personas	Diez personas
Andalucía	34.894	39.394	43.894	48.394	52.894	57.394	61.894	66.394	70.894	75.394
Asturias	35.000	41.134	47.268	53.402	56.280	56.280	56.280	56.280	56.280	56.280
Canarias	30.000	35.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000
Cantabria	30.000	35.000	39.000	42.000	45.000	48.000	56.280	56.280	56.280	56.280
Castilla-										
La Mancha	33.768	37.482	41.197	44.911	48.626	52.340	56.055	59.769	63.484	67.198
Castilla y León....	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000
Cataluña.....	37.000	43.000	48.000	53.000	57.000	61.000	65.000	69.000	73.000	77.000
C. Valenciana	35.000	38.000	40.000	41.500	43.000	43.000	43.000	43.000	43.000	43.000
Extremadura.....	30.000	33.000	33.000	33.000	33.000	33.000	33.000	33.000	33.000	33.000
Galicia.....	35.000	40.300	44.540	47.720	50.900	54.080	57.260	60.440	63.620	66.800
Madrid	37.500	46.600	52.200	56.200	60.200	64.200	68.200	72.200	76.200	80.200
Murcia.....	34.000	42.000	48.000	54.000	58.000	62.000	66.000	70.000	70.000	70.000
Navarra	35.000	40.300	45.600	50.900	56.200	56.280	56.280	56.280	56.280	56.280
País Vasco.....	34.650	45.045	51.975	58.905	65.835	69.300	72.765	76.230	79.695	83.160
La Rioja.....	33.000	37.000	40.000	43.000	44.000	45.000	46.000	47.000	48.000	49.000

c) En tercer lugar, todos los programas incluyen algún mecanismo orientado a restringir la movilidad entre Comunidades Autónomas. En general se exige una residencia previa en la comunidad de entre uno y diez años. Algunas comunidades han tendido a flexibilizar este requisito estableciendo excepciones al mismo o admitiendo formas blandas de comprobación. Si en un primer momento podía ser comprensible un cierto temor a que las primeras comunidades en establecer la renta mínima recibieran algunos inmigrantes asistenciales, la generalización de los programas ha llevado al absurdo de que los ciudadanos que hayan cambiado de comunidad en un período reciente no puedan acceder a la renta mínima ni en su comunidad de origen (no residen allí) ni en la de destino (por llevar poco tiempo).

d) En cuarto lugar, la concesión se hace por un período de tiempo determinado, entre tres meses y tres años. En muchos casos la prestación es prorrogable, a veces de forma casi automática y mientras se mantenga la situación de necesidad, a veces de forma más complicada.

e) Por último, todas las rentas mínimas vinculan la prestación económica a acciones de inserción. En algunos casos se habla abiertamente de contrapartida y se establece el cumplimiento de las acciones establecidas como condición de acceso y percepción de la prestación. En otros se habla de esta relación de forma más blanda, aunque difícilmente se llega a la formulación francesa del doble derecho. En general los salarios sociales han reflejado en su diseño una desconfianza social hacia los pobres y los marginados, sospechosos de ser poco proclives a trabajar y de simular su pobreza. Esta desconfianza, nada nueva por otra parte, se ha visto amplificada por la posición del Ministerio de Asuntos Sociales. Paradójicamente, si bien se insiste en la inserción y se le da un papel restrictivo del derecho a la renta mínima, la acción real de inserción por parte de las administraciones implicadas oscila entre la inexistencia y las acciones experimentales interesantes pero limitadas.

3. LOS MODELOS DE SALARIO SOCIAL

Bajo el término popular de salario social aparece un conjunto muy heterogéneo de programas, con una variedad mayor aún de

denominaciones. Más aún, programas concebidos de manera similar pueden gestionarse de hecho de forma muy diferente. Por ello, es difícil establecer una tipología clara de programas para el conjunto del país. Lo que sigue es un intento de aproximación.

Desde el punto de vista de la concepción del programa, pueden distinguirse los siguientes tipos.

a) Programas de *renta mínima de inserción* en sentido estricto, tal como se entiende este concepto en el contexto europeo. Es decir, programas en los que las personas demandantes de asistencia económica que reúnen una serie de requisitos acceden a una prestación económica periódica acompañada de acciones de apoyo social para su inserción. Esta prestación se calcula de forma diferente en cada caso, pero en esencia consiste en una prestación económica diferencial, que completa los ingresos que pueda tener la unidad familiar hasta un baremo oficial (una cuantía para una persona más una serie de complementos por los miembros adicionales de la unidad familiar).

Características básicas de una renta mínima de inserción son su carácter de (cuasi) derecho (aunque en ocasiones aparezcan restricciones o condiciones) abierto a las personas que reúnen ciertos requisitos, y su prolongación mientras duren las circunstancias que lo justifican (con mecanismos más estrictos o más flexibles de renovación). Incluso en los programas que más fielmente reflejan esta concepción existen ciertas limitaciones. Condicionar el acceso a la disponibilidad presupuestaria es la más frecuente.

En este grupo es necesario establecer una distinción muy importante, que es además específica de nuestro país. Algunas de las rentas mínimas de inserción establecen la necesidad de un diseño de acciones personalizadas de inserción (llámese contrato, convenio, proyecto, etc.) previo a la percepción de la prestación. Así, mientras que el modelo clásico de RMI supone el acceso a una prestación económica periódica (que se justifica por la necesidad de un ingreso mínimo para vivir) y posteriormente la búsqueda de medidas para la inserción, en los casos que mencionamos no se accede a la prestación hasta que se establece un programa de acciones de inserción a desarrollar.

b) Programas que llamaremos de *empleo social* o de *salario social sudado* (4). Se trata de programas que ofrecen como respuesta prioritaria a la demanda de asistencia un empleo temporal de utilidad social, y sólo residualmente, cuando tal oferta no es viable, ofrecen una prestación económica periódica.

Este modelo nace en Navarra, primera comunidad que establece un programa amplio de salario social ya en 1985, en el que el eje principal son los llamados campos de trabajo, que desde 1990 pasarán a llamarse empleo social protegido. Dentro de este modelo pueden situarse los *salarios sociales* de Asturias, Andalucía y, en cierto modo, el de Castilla-La Mancha.

c) Finalmente queda una serie de programas diversos que responden más al modelo de un simple *programa de prestaciones económicas de los servicios sociales*. Se trata de programas que, aunque nacieron como parte de la corriente de acuerdos sindicatos-gobiernos autónomos, en general tratan de no ser una renta mínima de inserción en sentido propio.

4. GRADO DE COBERTURA

Establecer el grado de cobertura real de los programas de renta mínima es difícil, ya que ni los niveles de pobreza extrema y exclusión son iguales en las diversas comunidades, ni tampoco el alcance de otros mecanismos de protección asistencial. No existe, por tanto, una medida de la demanda potencial contra la cual analizar la extensión efectiva de los programas.

Una primera imagen nos la pueden ofrecer, no obstante, los datos que a continuación presentamos. Son datos que presentan muchos problemas, ya que corresponden a prestaciones de diferente gestión (unas se solicitan cada año, otras se prolongan en el tiempo) y las fuentes utilizan criterios muy diferentes. En algunos casos las cifras han tenido que ser estimadas a partir de datos más globales. En todo caso, con todas las salvedades, los cuadros que siguen permiten hacerse una idea del volumen de cada uno de los programas.

(4) LAPARRA, M.; CORERA, C.; GAVIRIA, M., y AGUILAR, M.: *El salario social sudado*, Madrid, Popular, 1989.

CUADRO 3. PERCEPTORES DE PRESTACIONES DE RENTA
MINIMA POR COMUNIDADES AUTONOMAS 1992

COMUNIDAD AUTONOMA	Fecha	Perceptores IMI promedio 92	Particip. empleo social 92	Percep. ayudas extra 92	Particip. proyectos 92	Total pobl. atendida 1992
Andalucía	Dic. 92	1.135	4.194	—	1.159	6.488
Aragón.....	—	—	—	—	—	—
Asturias.....	—	29	755	—	—	784
Baleares.....	—	—	—	—	—	—
Canarias.....	—	30	—	—	—	30
Cantabria.....	—	400	—	—	—	400
Castilla— La Mancha ..	—	—	—	—	—	804
Castilla y León	—	—	—	—	—	1.794
Cataluña	Abr. 93	—	—	—	—	4.337
C. Valenciana...	Dic. 92	1.800	—	—	250	2.050
Extremadura....	—	—	—	—	—	1.170
Galicia	Dic. 92	554	—	670	—	1.382
Madrid	Oct. 92	7.820	—	—	—	7.820
Murcia.....	Año 92	575	—	400	—	975
Navarra.....	Año 92	700	309	—	—	1.009
País Vasco	Jun. 92	7.200	—	—	—	7.200
La Rioja.....	—	—	—	—	—	140
Ceuta y Melilla	—	—	—	—	—	—
Total España....	—	20.243	5.258	1.070	1.409	36.383

FUENTES: Comunidades Autónomas. Elaboración propia.

Como se puede observar hay tres programas que destacan por su volumen de perceptores, a saber: Madrid, País Vasco y Andalucía, las tres Comunidades que superan o rondan los 7.000 hogares perceptores. Siguen en volumen global Cataluña, la Comunidad Valenciana y a continuación Castilla y León, Galicia y Extremadura.

En función de la población de la comunidad, sin embargo, la importancia es bastante diferente. Sólo un programa supera la cota del 1 por ciento de los hogares (el País Vasco, con cerca del 1,2 por ciento), y siguen en importancia Navarra (0,69 por ciento) y Madrid (0,55 por ciento). Un grupo de comunidades se sitúa en torno al 0,3 por ciento (Andalucía, Extremadura y Murcia) y las demás quedan por debajo.

CUADRO 4. PERCEPTORES DE SALARIO SOCIAL (1992)
EN RELACION CON LA POBLACION
DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

COMUNIDAD AUTONOMA	Pob. 25-64 91	Hogares 1990-91	Perceptores 92	Perceptores/ pob. 25-64	Perceptores/ hogares
Andalucía.....	3.275.671	1.876.388	6.488	0,20	0,35
Aragón.....	598.981	384.009	—	—	—
Asturias.....	570.241	339.884	784	0,14	0,23
Baleares.....	352.263	212.106	—	—	—
Canarias.....	723.760	393.564	30	0,00	0,01
Cantabria.....	265.123	151.305	400	0,15	0,26
Castilla-La Mancha.	789.453	512.489	804	0,10	0,16
Castilla y León	1.268.845	802.853	1.794	0,14	0,22
Cataluña	3.100.219	1.806.184	4.337	0,14	0,24
Comunidad Valenciana..	1.904.362	1.141.993	2.050	0,11	0,18
Extremadura ..	503.380	329.150	1.170	0,23	0,36
Galicia	1.355.989	780.266	1.382	0,10	0,18
Madrid.....	2.538.726	1.418.768	7.820	0,31	0,55
Murcia.....	490.490	283.349	975	0,20	0,34
Navarra.....	263.882	145.964	1.009	0,38	0,69
País Vasco	1.121.960	610.787	7.200	0,64	1,18
La Rioja	134.154	75.561	140	0,10	0,19
Ceuta y Melilla.....	57.558	35.232	—	—	—
Total España ..	19.315.057	11.299.852	36.383	0,19	0,32

FUENTES: Censo 1991, EPF 1990-91 y Comunidades Autónomas. Elaboración propia.

CUADRO 5. CLASIFICACION DE LAS RENTAS MINIMAS
POR MODELOS Y NIVELES ESTIMADOS DE COBERTURA

Modelo	Alta	Media	Baja
1. <i>Renta mínima de inserción</i>			
1.1. Renta mínima más acciones de inserción	País Vasco	Madrid	Canarias Cantabria Murcia La Rioja
1.2. Diseño de inserción previo			Aragón Castilla y León Catalunya Galicia
2. <i>Empleo social</i>		Navarra Andalucía	Asturias Castilla- La Mancha
3. <i>Otros</i>		Extremadura	País Valencià

CUADRO 6. GASTO ANUAL EN SALARIO SOCIAL
POR COMUNIDADES AUTONOMAS 1992

COMUNIDAD AUTONOMA	Gasto prestación 1992	Gasto empleo social 1992	Gasto ayudas emergencia 1992	Gasto proyectos 1992	Total gasto 1992
Andalucía	—	5.230	—	—	5.230
Aragón	—	—	—	—	—
Asturias	4	570	—	—	574
Baleares	—	—	—	—	—
Canarias	1	—	—	—	1
Cantabria	40	—	—	—	40
Castilla- La Mancha	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
Castilla y León....	564	—	—	—	564
Cataluña.....	1.158	—	—	150	1.308
C. Valenciana	832	—	—	303	1.135
Extremadura.....	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
Galicia.....	102	—	93	—	195
Madrid	2.695	—	—	300	2.995
Murcia.....	216	—	72	—	288

COMUNIDAD AUTÓNOMA	Gasto prestación 1992	Gasto empleo social 1992	Gasto ayudas emergencia 1992	Gasto proyectos 1992	Total gasto 1992
Navarra	137	289	—	—	426
País Vasco.....	3.700	—	1.900	—	5.600
La Rioja.....	49	—	—	—	49
Ceuta y Melilla...	—	—	—	—	—
Total España.....	9.498	6.089	2.065	753	18.405

FUENTE: Comunidades Autónomas. Elaboración propia.

5. LA EXCLUSIÓN SOCIAL VISTA A TRAVÉS DE LAS RENTAS MÍNIMAS

Los programas de renta mínima de inserción son un buen observatorio de las situaciones de exclusión social y de las poblaciones que las padecen. Es cierto que se trata de un observatorio con sesgos. Las personas y familias con más tradición de relación con los servicios sociales suelen tener una mayor facilidad para incorporarse a las rentas mínimas. Los programas que ponen el acento en lo laboral suelen privilegiar a las personas con capacidad de incorporación al trabajo. Ciertos criterios restrictivos (edad, nacionalidad, tiempo de residencia, incompatibilidad con prestaciones) pueden distorsionar la visión de las poblaciones excluidas al sobrerrepresentar a unos grupos y excluir a otros. Además, exclusión y carencia de ingresos no se solapan del todo. Hay hogares con ingresos inferiores a los baremos de renta mínima que no se encuentran en situación de exclusión *strictu sensu* (pobres integrados) y, sobre todo, hay hogares y personas que padecen de exclusión social con ingresos algo superiores a los baremos.

Hay que señalar además que la propia configuración de los programas suele restringir la población de la que hablamos a la que se encuentra en edad de trabajar, con frecuencia recortada para los menores de veinticinco años. La población excluida *observable* desde las rentas mínimas se sitúa entre los veinticinco y sesenta y cuatro años de edad principalmente. Con todo, el conocimiento de la población atendida por las rentas mínimas nos ofrece una imagen aproximada de las poblaciones excluidas bastante más rica y detallada que la que hemos podido conocer hasta ahora. Esta imagen muestra, para empezar, tres rasgos de gran interés.

a) Se trata de una población numéricamente *reducida*. Es cierto que el pleno desarrollo de los programas y la supresión de ciertos mecanismos restrictivos elevaría considerablemente la proporción de hogares cubiertos, pero en todo caso, se trata de un porcentaje pequeño de la población (entre el 1 y el 3 por ciento de los hogares).

b) Se trata de una población muy heterogénea. Abarca personas solas, hogares numerosos y familias *monoparentales*, jóvenes y prejubilados, personas originarias de la comunidad, inmigrantes interiores y grupos étnicos minoritarios, personas de trayectoria relativamente integrada que pasan por un bache y a personas marginalizadas.

c) Desde el punto de vista territorial es una población que se extiende por la mayor parte de los territorios (hay excluidos en casi todas partes) pero que, como parece lógico, presenta una fuerte concentración en determinados barrios relegados (barrios de las periferias metropolitanas —de promoción pública y a veces privada—, zonas de chabolas, centros históricos).

El análisis que podemos hacer aquí se ve limitado por la heterogeneidad de los datos proporcionados (cuando los hay) por las Comunidades Autónomas, y el sesgo que suponen ciertas restricciones. En todo caso podemos ofrecer una primera imagen de los tipos de hogares y las características de la población.

5.1. Tipos de perceptores

A grandes rasgos se pueden detectar cuatro grandes tipos de personas/hogares de fuerte presencia en los programas de renta mínima.

a) Hogares formados por *mujeres solas con cargas familiares*, es decir, lo que suele llamarse familias monoparentales encabezadas por mujeres. Suponen un porcentaje importante en todos los programas, por lo general entre un 35 y un 45 por ciento del total. Este porcentaje es desproporcionado sobre su peso relativo en el conjunto de los hogares (alrededor del 10 por ciento). Se trata de personas que se ven atrapadas entre los costes (en tiempo y dinero) de mantener a los hijos solas (con cónyuges que a menudo incumplen sus obligaciones) y, con frecuencia, sus dificultades de inserción en el empleo (muchas carecen de cualificación y experiencia laboral, que se suele reducir al

trabajo de empleada de hogar). Se distribuyen bastante a lo largo de la escala de edades, y parecen responder a dos grandes grupos: mujeres por encima de los cuarenta y cuarenta y cinco años con más hijos y sin relación anterior con el empleo y mujeres más jóvenes (veinte a cuarenta años), con cierta experiencia laboral precaria y al menos con estudios primarios.

b) Personas *solas*, en su gran mayoría varones y de edad más avanzada (con mucha frecuencia por encima de los cuarenta y cinco años). Se trata con frecuencia de personas desempleadas desde hace tiempo, a menudo con problemas de alcoholismo y salud mental (responden al perfil del *alberguista* o transeúnte, tengan o no domicilio fijo). Son personas con poca relación con los servicios sociales de atención primaria, y mejor conocidos por albergues de transeúntes y comedores sociales, y en general por entidades de iniciativa social. Su peso relativo es mayor cuanto más importante es el papel de estas entidades en la gestión de la renta mínima. En todo caso, suponen entre un 20 y un 30 por ciento de los hogares atendidos, también muy superior a su peso en la población en general (alrededor del 13 por ciento).

c) Personas (en familias en general bastante numerosas) que viven alrededor de actividades económicas marginales (venta ambulante, chatarra) y en espacios marginales (chabolas, remolques, cuevas) o proceden de ellos tras su realojo. En general son etiquetados como «gitanos», aunque no todos lo sean (entre ellos hay gitanos, tramontanos portugueses, quinquilleros extremeños, y otros grupos socio-étnicos marginales) ni todos los gitanos viven en estas circunstancias. Es difícil medir su peso en los programas, pero en los casos madrileño y vasco puede estimarse que se acerca al 10 por ciento.

d) *Familias que padecen múltiples problemas sociales*, económicos y en ocasiones de salud, en general clientes tradicionales de los servicios sociales. Se trata de hogares en los que se acumulan el desempleo de larga duración con conflictos familiares (entre los cónyuges y/o con los hijos) y con frecuencia problemas de alcoholismo y salud mental.

Estos cuatro grupos no agotan la variedad, realmente sorprendente, de situaciones que pueden detectarse desde los programas. Bordeando los programas, y en ocasiones incorporados a los mismos, aparecen drogodependientes en proceso de reinserción social *postrata-*

miento, enfermos avanzados o terminales de sida (algunos se están incorporando a las pensiones no contributivas), etc.

5.2. Características de la población

Al analizar las características sociodemográficas del conjunto de la población atendida en los programas es preciso recordar su heterogeneidad. Los datos promedian rasgos muy diferenciados por sexo, tipo de hogar, etc. Hemos intentado obtener una primera visión a partir de los datos disponibles acerca de los beneficiarios directos (la persona *titular* de la prestación) de cinco de los programas. La determinación de quién es la persona titular de la prestación varía de unos programas a otros; en unos casos se trata de la persona que solicita la prestación, en otros se pretende dar prioridad a la persona sostenedora principal —en general se entiende por tal el varón adulto cuando lo hay, salvo que sea un inválido—, en otros de la persona considerada más idónea para la aplicación de determinada medida.

CUADRO 6. DISTRIBUCION DE LOS HOGARES INCORPORADOS A CINCO PROGRAMAS DE RENTA MINIMA DE INSERCIÓN SEGUN CARACTERISTICAS DE LA PERSONA TITULAR DE LA PRESTACION O MEDIDA

(En porcentajes sobre el total de hogares de cada programa)

	País Vasco	Comunidad de Madrid	Galicia	Catalunya	Andalucía
<i>Sexo</i>					
Varones.....	54,0	32,0	31,0	35,8	55,3
Mujeres	46,0	68,0	69,0	64,2	44,6
<i>Edad</i>					
65 y más.....	1,8	2,8	—	—	—
45-64	37,5	33,6	36,0	31,8	19,5
25-44	55,9	55,0	57,0	56,8	61,9
16-24	4,7	8,5	7,0	11,3	18,5
No consta.....	0,1	—	—	—	—
<i>Tipo hogar</i>					
Solos/as	23,5	23,2	22,0	30,1	s.d.
Monoparental.....	38,8	35,8	s.d.	40,4	s.d.
Otros.....	37,7	41,1	s.d.	29,5	s.d.

	País Vasco	Comunidad de Madrid	Galicia	Catalunya	Andalucía
<i>Estado civil</i>					
Soltero/a.....	28,1	33,2	40,0	s.d.	s.d.
Casado/a.....	36,3	34,1	34,0	s.d.	s.d.
Div./sep.	28,3	25,3	19,0	s.d.	s.d.
Viudo/a.....	7,1	7,3	6,0	s.d.	s.d.
Otros.....	0,1	0,2	1,0	s.d.	s.d.
<i>Tamaño del hogar</i>					
1.....	23,5	22,6	s.d.	s.d.	s.d.
2-3	44,2	41,3	s.d.	s.d.	s.d.
4-5	23,5	23,8	s.d.	s.d.	s.d.
6 o más.....	8,7	12,5	s.d.	s.d.	s.d.

La distribución según el *sexo* de la persona titular es probablemente la más influida por este tipo de interferencias. En todo caso, las mujeres son unos dos tercios de las personas titulares en tres programas y un poco menos de la mitad en otros dos. En el caso andaluz, la prioridad al empleo como medida de inserción (orientada prioritariamente hacia los varones) puede reducir la proporción de mujeres, mientras que en el caso de Madrid, casi la mitad de los hogares con solicitante mujer cuentan con cónyuge varón. En todo caso, la proporción de hogares encabezados por mujeres es muy superior al del conjunto de la población, y en todo caso, la cifra refleja la mayor responsabilidad atribuida a las mujeres en la búsqueda de recursos en situaciones difíciles.

La distribución por *edades* es bastante parecida en todos los programas. Se trata de poblaciones bastante jóvenes (casi dos tercios de las personas titulares tienen menos de cuarenta y cinco años. Alrededor de un tercio tiene entre cuarenta y cinco y sesenta y cuatro años de edad). Los menores de veinticinco años son muy escasos (su acceso está restringido en casi todos los programas a los que tienen cargas familiares).

La distribución por *tipos de hogar* está bastante simplificada para poder comparar datos. Las familias monoparentales suponen un porcentaje muy importante (entre el 35 y el 40 por ciento) en todos los programas. Las personas solas también suponen un grupo muy importante (entre el 22 y el 30 por ciento). En Cataluña el mayor peso

de estos dos grupos responde a la implicación de las entidades de iniciativa social en el programa (para las personas solas) y en la captación de los perceptores prioritariamente entre clientes conocidos de los servicios sociales (las familias monoparentales). La polarización entre estos dos tipos aparece más clara aún si diferenciamos por sexos, pues la casi totalidad de las familias monoparentales están encabezadas por mujeres y la gran mayoría de las personas solas son varones.

La distribución por *estado civil* aparece fuertemente diferenciada por sexos. Salvo la proporción de solteros, algo mayor entre los varones pero en todo caso elevada para ambos sexos, los hombres se concentran mayoritariamente en los casados, mientras que el peso de separadas y divorciadas es mucho mayor entre las mujeres. Separadas y divorciadas tienen un peso (entre las mujeres y en total) muy superior al que tienen entre la población en general. Es interesante señalar, aunque sólo disponemos de datos para Madrid y Galicia, que son muchas más las separadas de hecho que las separadas legalmente, y éstas más aún que las divorciadas. Ello puede deberse a que se trata de personas en una primera etapa de separación (más difícil económicamente) y/o a que personas en mayor dificultad social retrasen o no lleven adelante los trámites legales.

En cuanto al *tamaño del hogar* los datos de que disponemos son aún más limitados. En general puede decirse que la presencia de hogares muy numerosos es reducida, aunque estén sobrerrepresentados en comparación con la población total. Los hogares de un solo miembro son muy abundantes y también están sobrerrepresentados.

6. LOGROS Y LIMITES DE LOS PROGRAMAS

El proceso de puesta en marcha de estos programas a lo largo de estos cuatro últimos años ha tenido como mínimo un efecto positivo al iniciar, siquiera tímidamente, un debate público sobre las cuestiones relacionadas con la exclusión social, y al posibilitar el contraste de argumentos, entre técnicos y políticos en cuanto a las alternativas posibles en la búsqueda de una mayor integración social.

En conjunto, los programas de renta mínima constituyen un primer esfuerzo por colmar una laguna de nuestro sistema de protección

social. Evidentemente en ese conjunto hay situaciones de desarrollo satisfactorio y otras de clamorosa insuficiencia, pero si tomamos los casos más consolidados, lo cierto es que se trata de programas que están funcionando correctamente en su vertiente de renta mínima, sin grandes problemas de fraude ni desviaciones respecto del diseño inicial.

Una serie de factores han limitado la capacidad protectora del salario social:

- La puesta en marcha de estos programas desde las Comunidades Autónomas bajo una presión contraria del Gobierno central (fortísima en un principio, progresivamente más débil hasta llegar a una cierta aceptación) ha llevado a situaciones tan absurdas como las de distorsionar los programas para no irritar al ministerio, y en todo caso a no desarrollar coordinadamente la cobertura de los sistemas de responsabilidad estatal y autonómica.

- Las dificultades objetivas desde el punto de vista financiero de mantener estos programas (con la amplitud que deberían tener para ofrecer una protección adecuada) han llevado a su limitación forzada en muchos casos.

- La voluntad de no suplir las insuficiencias del sistema de garantía de ingresos de responsabilidad estatal, evitando por ello proteger a poblaciones que deberían serlo por el sistema de pensiones (incapacitados para el trabajo, desempleados) o mejorar las prestaciones públicas insuficientes.

La articulación entre el sistema general de garantía de ingresos (contributivo y asistencial) de responsabilidad estatal y un subsistema específicamente dirigido a la población excluida y pobre en edad de trabajar, que probablemente funcione mejor bajo responsabilidad autonómica y gestión regional-municipal, queda aún pendiente.

Los diversos modelos han dado lugar a una cobertura territorial muy desigual, en volumen y en colectivos protegidos/desprotegidos. Se ha desarrollado un importante abanico de experiencias diversas, que aporta una gran riqueza en cuanto a variedad de modelos de intervención, pero todavía no hay una actitud abierta que permita el intercambio y la coordinación de experiencias. Más bien al contrario, una vez que en una Comunidad Autónoma se adopta un modelo de-

terminado, tiende a estabilizarse y no se introducen nuevos cambios producto del aprendizaje y del intercambio de experiencias.

Es en esta tarea de coordinación general, en lo que más se echa en falta una intervención de la Administración central. No se trata de elaborar una legislación general para todo el Estado, tal como han solicitado algunas entidades. La experiencia está todavía insuficientemente madura, y la diversidad de las situaciones de partida en cada comunidad aconseja avanzar más en la experimentación a nivel municipal y regional. Para poder seguir por esta línea, sí es necesario que se rompan los constreñimientos presupuestarios en los que se mueven las comunidades autónomas para financiar estos programas. Aquí también es necesaria una implicación del Estado mediante mecanismos flexibles de coordinación y negociación con las autonomías.

No hay que olvidar que el salario social es quizá, en el campo de los servicios sociales y para muchas Comunidades Autónomas, la primera operación de envergadura en la que hacen uso de sus competencias plenas en materia de acción social. Ha tenido la virtud, por tanto, de implicar al nivel autonómico (y también al municipal que asume por lo general importantes funciones en la gestión del programa) en el objetivo de la lucha contra la exclusión. Una intervención estatal que aligerara esta implicación, reorientando los programas hacia los aspectos exclusivamente económicos tendría sin duda efectos también perversos.

Por último, si en cuanto a garantía de ingresos su impacto ha sido pequeño, sobre el sistema de servicios sociales personales los salarios sociales han tenido un importante impacto, y sigue siendo hoy uno de los temas en los que se centra mayor atención por parte de los profesionales, de las Escuelas de Trabajo Social y de todo este sistema en su conjunto. Estos serían los aspectos en los que se centra su importancia:

- Un aumento apreciable del presupuesto público dedicado a servicios sociales en su conjunto, gracias a la puesta en marcha de estos programas.

- Un aumento de los recursos humanos (trabajadores sociales y otros profesionales), así como de los proyectos y recursos específicamente dedicados a los sectores excluidos, preferentemente

gestionados por la iniciativa social y las entidades locales. En suma, una mayor capacidad de intervención sobre la exclusión social más extrema.

- Un avance importante en cuanto a dar un contenido claro y unas prioridades en la intervención desarrollada por los profesionales, así como una ayuda para racionalizar contenidos de trabajo concretos. Con el salario social la integración pasa a ser el gran objetivo de los servicios sociales y se reorienta el trabajo hacia los sectores más excluidos: la mitad aproximada de los solicitantes eran, en los primeros años, personas excluidas desconocidas para los servicios sociales. Ahora se está trabajando con ellos.

- Con esta reorientación, nuevos recursos y prestaciones que aportar y nuevos usuarios, la combinación servicios sociales de atención primaria más renta mínima de inserción puede conformarse en los próximos años en un núcleo compacto dentro del sistema de servicios sociales con una considerable capacidad de innovación.

Finalmente hay que señalar el insuficiente desarrollo de los mecanismos de inserción social que deberían llenar de contenido la segunda I del nombre IMI. En este sentido hay que señalar los siguientes problemas:

- a) La situación general del empleo en los años de desarrollo de los programas de renta mínima 1990-94 no ha contribuido hacer fácil la inserción laboral de los perceptores de renta mínima con los que se ha trabajado esta vertiente de la integración social.

- b) La experiencia de los programas muestra una cierta inadecuación de los mecanismos tradicionales de inserción laboral (cursos de formación ocupacional, etc.) para las poblaciones más excluidas y marginalizadas, donde los problemas de falta de tradición laboral asalariada hacen ineficaces muchos esfuerzos. Parece necesario desarrollar mecanismos específicos, adaptados a las características de estas poblaciones. En esta línea existen experiencias muy interesantes en varias comunidades, aunque su desarrollo es, sin duda, insuficiente.

- c) La atribución del trabajo de inserción a los servicios sociales, sobre todo municipales, ha puesto de relieve algunas de las limitaciones de la red pública de servicios creada en nuestro país en los últi-

mos quince años. La dificultad de relación con ciertos colectivos (transeúntes, chabolistas, etc.), y su limitada capacidad para actuar en el campo del empleo (o en la combinación directa de apoyo social y formación para el empleo), junto con una cierta tendencia a la burocratización han sido limitaciones para abordar con eficacia la pesada tarea que se les ha atribuido.

Los sistemas generales de rentas mínimas en Europa: logros, límites y alternativas

Luis Ayala Cañón
Universidad de Castilla-La Mancha.
Instituto de Estudios Fiscales

I. INTRODUCCION

El enquistamiento de distintos factores reproductores de pobreza y exclusión en el seno de los sistemas sociales y económicos europeos, constituye una realidad indiscutible que contribuye a agudizar tanto las diferencias internas de renta propias de cada país como las divergencias sociales entre los países miembros de la Comunidad. Las mutaciones económicas acaecidas en los años ochenta estuvieron acompañadas por un conjunto amplio de cambios sociales de diversa naturaleza, abarcando desde factores demográficos hasta transformaciones sustanciales en la orientación de la política social y económica. El resultado de estos procesos fue un aumento de la vulnerabilidad de determinados grupos de la población.

La ortodoxia inspiradora de los procesos de ajuste característicos de la primera fase de la década, se asentó sobre el desarrollo de un profundo cambio estructural, acelerado a través de la labor difusora que supuso la intensificación de la mundialización de los movimientos económicos. De esta forma, la crisis de los mercados de trabajo, los procesos de «desindustrialización» o la flexibilización de la estructura productiva, aunque con desigual intensidad, fueron rasgos comunes que condicionaron la evolución económica y social de los países europeos en el transcurrir de la década. En el balance de resultados destaca por un lado, la recuperación de la senda de crecimiento económico en la mayoría de los países hasta el agotamiento en la nueva fase recesiva. El contraste lo ofrece el hecho de que un segmento relativamente numeroso de la población ha permanecido ajeno a los beneficios del crecimiento económico agregado. La cronificación de las situaciones de desempleo o de precarización de la ocupación junto



al reforzamiento de otras situaciones de inseguridad económica, han alejado a parte de la población de la participación activa en unas sociedades en las que la inserción social está estrechamente vinculada a la actividad laboral.

No menos importantes han sido las modificaciones impulsadas por otros factores de carácter socioeconómico. Los cambios demográficos, unidos a la alteración de la estructura familiar tradicional, han cuestionado la relación entre composición familiar y seguridad económica. Especialmente significativa es la posición desventajosa de las familias monoparentales, símbolo más destacado de los cambios mencionados. El conjunto de transformaciones originó la aceptación generalizada de la noción de «nueva pobreza» en Europa, provocando el cuestionamiento tanto de la eficacia como de la orientación de los sistemas vigentes de protección social.

En la búsqueda de las fórmulas más apropiadas para paliar la continua emergencia de nuevas necesidades, los sistemas de rentas mínimas han centralizado gran parte de la atención al resultar insuficientes los tradicionales sistemas contributivos. La existencia de un mecanismo de rentas mínimas en los sistemas de protección social es una necesidad ampliamente reconocida. Lo que varía, como ha señalado ATKINSON (1991a), es el modo en que han de instrumentarse estos dispositivos y a qué tipo de población deben atender. De hecho, existen pocas figuras de la política social tan controvertidas como los programas de rentas mínimas. La polarización ideológica a la que se enfrenta su análisis genera un amplio mosaico de imágenes no siempre evocadoras de la realidad. La centralización de la discusión alrededor de sus efectos negativos potenciales, tales como su posible incidencia sobre el crecimiento del gasto público, la hipotética alimentación de problemas inflacionarios, el perenne debate sobre la mayor o menor eficacia de las medidas de asignación monetaria frente a una mayor dotación de servicios sociales o los efectos desincentivadores de la participación en el mercado laboral —verdadera «constante obsesiva» en la mayoría de los análisis— ha sesgado las posibilidades de elaboración de un juicio crítico consistente sobre las posibilidades y límites de estos programas. Cristalizan, por tanto, en las rentas mínimas los argumentos más extremos, abarcando desde las posturas que propugnan una localización más ajustada de los recursos en el segmento «verdaderamente pobre» como eje principal de las políticas redistribu-

butivas, hasta los argumentos que sitúan en la existencia de un dispositivo de este tipo una nueva vía de distribución de los recursos.

A pesar de la polémica que envuelve a los programas de rentas mínimas, la cifra de beneficiarios ha aumentado en la mayoría de los países europeos durante los últimos años (1). Incluso en países en los que no existían mecanismos de estas características, la introducción de un programa de rentas mínimas ha sido el hecho más destacado de la protección social durante tal período. Tal es el caso de Luxemburgo (1986) y Francia (1988). El desarrollo de los programas en varios países de la CE, añadido a las distintas recomendaciones vertidas desde distintos ámbitos comunitarios, cuestiona la inexistencia de una prestación de estas características en los cuatro países del Sur de Europa (España, Grecia, Italia y Portugal) (2). La experiencia previa en el resto de países constituye un marco privilegiado para evaluar las posibilidades y límites de este tipo de esquemas de protección social.

El objetivo de las siguientes páginas es tratar de sintetizar los principales elementos que condicionan el funcionamiento de los sistemas comunitarios de rentas mínimas, tratando de extraer, a partir de las distintas experiencias, los elementos de juicio suficientes para evaluar su validez como instrumento eficaz en la lucha contra la pobreza. El objetivo no es tanto construir una descripción exhaustiva de los diferentes sistemas europeos (3), como resaltar los problemas comunes así como los logros principales de tales programas. Para ello, partiendo de la perspectiva utilizada en un análisis similar por GAZIER (4), trataré de desmarcar un tipo de racionalidad en la que pueda incluirse un conjunto amplio de criterios, tales como el cuestionamiento de las grandes orientaciones estratégicas de la protección so-

(1) Así lo reflejan los datos recogidos en ROOM, G. *et al.* (1991).

(2) Aunque como es sobradamente conocido, se ha asistido en los últimos años en España al desarrollo desigual de distintos programas autonómicos de rentas mínimas, mientras que en Italia se ha desarrollado una red similar a nivel municipal, especialmente en el Norte. Igualmente, existen mecanismos específicos no contributivos de garantías de mínimos en casi todos estos países ya sean referidos a la tercera edad, invalidez, desempleo, ayudas a las familias monoparentales u otras prestaciones específicas. Véase MIS-SOC (1992).

(3) Existen ya diversos trabajos que han abordado la cuestión, como es el caso de MILANO (1989), EUZEBY (1991a, 1991b) o más recientemente, GONZALEZ ROYUELA, ESTIVILL y DE LA HOZ (1993).

(4) Ver GAZIER, B. (1990).

cial que son completadas o modificadas por los ingresos mínimos, de otra racionalidad sustantiva más basada en la caracterización sistemática de los hechos desde criterios económicos.

Cabe señalar que las dificultades presentes a la hora de establecer comparaciones entre los distintos tipos de sistemas generales de rentas mínimas de los países de la CE son numerosas, ya que cada esquema trata de atender a distintos objetivos. No sólo existen diferencias en el volumen y naturaleza de las necesidades, requiriendo lógicamente sistemas diferenciados, sino también en el sistema general de protección social (cobertura, estructura, grado de descentralización, etc.), así como en la relevancia de los mecanismos primarios de mantenimiento de rentas. Cuanto mayor importancia tenga el sistema de Seguridad Social, menos relevante será el sistema secundario (asistencia social). Así, tendremos dificultades para comparar países en los que la garantía de un nivel mínimo de ingresos ha sido el objetivo fundamental de las políticas de mantenimiento de rentas —por ejemplo, el Reino Unido— con otros en los que existe una red variada de mínimos específicos (Bélgica) (5).

Para abordar el conjunto de cuestiones enunciadas, el trabajo parte, en primer lugar, del análisis del crecimiento de la demanda potencial de prestaciones asistenciales, especialmente desde las situaciones de desempleo estructural y pobreza persistente, así como de las dificultades presentes en los sistemas de protección social para hacer frente a estas nuevas situaciones de inseguridad económica. En segundo lugar, aún con las cautelas expresadas anteriormente, el objetivo es caracterizar los diferentes sistemas de rentas mínimas en los países comunitarios a partir de un análisis comparativo de sus principales rasgos. La siguiente cuestión a analizar es el grado de cobertura que suponen las prestaciones existentes, examinando su grado de adecuación al volumen de necesidades. Las críticas convencionales —problemas de financiación, falta de respuesta, desincentivos y escasa capacidad de inserción— centrarán la discusión en el siguiente apartado. Finalmente, a la luz de las propuestas de convergencia de los sistemas de rentas mínimas en la Comunidad, el último epígrafe

(5) Una detallada relación de los problemas más característicos al comparar los sistemas la encontramos en SCHULTE, B. (1989).

trata de reflejar las carencias presentes en los distintos argumentos sobre la armonización, evaluando las posibles alternativas frente a los esquemas actuales.

II. POBREZA Y PROTECCION SOCIAL EN EUROPA

La internacionalización de los cambios sociales y económicos hace que, a pesar de la existencia de distintos elementos institucionales propios en cada país, existan patrones comunes en cuanto a los resultados de la interacción entre ambos tipos de transformaciones. Estos resultados se verán afectados por las respuestas que emanen de los respectivos sistemas de protección social, pero las fuerzas motrices del cambio difieren en pocos aspectos. A modo de síntesis, dado que un análisis detallado sobrepasaría el propósito de este trabajo, cabe hablar de tres grandes núcleos generales desde los que es posible calibrar el crecimiento potencial de la demanda de una renta mínima garantizada.

a) Mutaciones en el mercado de trabajo

Sin lugar a dudas, las transformaciones de los mercados de trabajo han representado el cambio fundamental en los factores condicionantes de las situaciones de inseguridad económica. La progresiva exclusión de un estrato cada vez más importante de trabajadores del acceso a la principal fuente de renta, ha multiplicado las exigencias de cobertura de los sistemas de protección de los desempleados. Especialmente, cuando la salida a la crisis se saldó en la mayoría de los países europeos con la cronificación de situaciones de verdadero paro estructural.

Las cifras del cuadro 1 recogen la evolución de las tasas de paro desde los momentos de mayor deterioro económico en los años setenta hasta el momento presente. En el período comprendido entre 1977 y 1985, todos los países registraron un cuantioso incremento del paro, duplicándose en muchos de ellos y alcanzando niveles desproporcionados en el caso español e irlandés. Una vez concluido el saneamiento general de la economía, la tasa de paro descendió en los

países de la Comunidad, pero sin retornar a aquellas tasas mucho más reducidas de la fase anterior a la crisis. Cuando la nueva ola recesiva que ha impregnado la evolución económica al inicio de los noventa hizo sentir sus primeros efectos sobre los mercados laborales, rebrotaron las tasas superando en la mayoría de los países los topes establecidos en los momentos más críticos de la fase anterior.

CUADRO I
TASAS DE PARO EN LOS PAISES DE LA CE, 1970-1995*

	1977	1980	1985	1990	1993	1995**
Alemania	3,8	3,2	8,0	6,0	8,9	10,3
Francia	4,9	6,3	10,3	8,9	11,7	12,3
Italia	7,2	7,7	10,2	11,5	10,2	11,6
Reino Unido	5,2	6,1	11,6	5,9	10,3	9,5
Bélgica	6,7	7,9	12,3	8,7	12,1	13,2
Dinamarca	6,4	7,0	9,0	9,5	12,1	11,3
Irlanda	8,8	7,3	17,4	13,7	17,6	17,8
Luxemburgo	0,5	9,7	1,6	1,1	2,2	2,8
Holanda	3,8	4,6	10,5	7,6	8,3	9,7
España	5,2	11,5	21,5	16,3	22,7	23,5

* Los países incluidos son aquéllos que disponen de un dispositivo general de rentas mínimas, añadiendo Italia y España, en los que existen sistemas regionales.

** Estimación.

FUENTE: OCDE (1993).

La destrucción de empleo afectó especialmente a los trabajadores de los sectores industriales maduros, caracterizados por el sobredimensionamiento de las plantillas y una estructura de costes más desfavorable. Lo específico de la formación de gran parte de estos trabajadores constituye un obstáculo a la hora de establecer medidas de inserción adecuadas. El alejamiento progresivo del mercado de trabajo ha supuesto el reforzamiento de otra de las principales manifestaciones del desempleo, como es el elevado porcentaje de parados de larga duración. Desde la vertiente de la ocupación, las demandas de flexibilidad del mercado laboral se han traducido en la precarización del empleo de determinados colectivos afectados por el incremento de las modalidades contractuales, encontrando en el empleo temporal, a tiempo parcial o en la economía sumergida, las únicas vías de acceso

a un nivel mínimo de ingresos. La contrapartida negativa es la consolidación de mercados segmentados junto a una vulnerabilidad creciente, ya sea por la amenaza potencial de finalización del vínculo laboral o por la carencia de protección social contributiva.

Se trata, en definitiva, de cambios que no sólo han supuesto una multiplicación de las necesidades de inseguridad económica, sino que también han quebrado el consenso implícito entre los actores sociales, característico de la fase económica expansiva. Como ha señalado STANDING (1989), los cambios en el escenario del empleo han supuesto la ruptura del consenso social basado en la institucionalización de derechos sociales ligados al ámbito laboral: *seguridad del mercado de trabajo* al garantizar el Estado niveles cercanos al pleno empleo, *seguridad de ingresos* ya fuera a través del salario mínimo, la indiciación, la protección social contributiva y los impuestos para reducir la desigualdad económica, *seguridad de empleo* mediante barreras institucionales al despido y *seguridad laboral* a través de regulaciones que mejoraban las condiciones de trabajo. Distintos estudios (6) han reflejado que desde la ruptura del consenso se ha pasado a contemplar el desempleo más como un problema estrictamente económico y de control social, que como un problema de vertebración social. La línea común ha sido relegar los esfuerzos de lucha contra el desempleo, superados por el predominio de políticas monetarias restrictivas de lucha contra la inflación, incluso aunque a corto plazo los costes recaigan principalmente sobre los menos aventajados.

Reflejo de ello ha sido la ausencia de prestaciones para determinados colectivos, como es el caso de los afectados por el paro juvenil o el desempleo de larga duración. Su peso cada vez mayor y la falta de cobertura de la Seguridad Social ha provocado que, en la mayoría de los países de la Comunidad, haya aumentado la demanda de prestaciones asistenciales. Si el desempleo aumenta y una amplia proporción de los desempleados son jóvenes que únicamente pueden acceder a la asistencia social, el incremento de la tasa de paro contribuye por lógica a un aumento de la clientela de los programas de rentas mínimas (7).

(6) Ver, por ejemplo, ROOM (1990).

(7) Cuestión ejemplificada para el caso de seis países comunitarios por VAN OORSCHT y SCHELL (1991).

b) Los grupos de baja renta en Europa

El cierre de la década confirmó las tendencias que apuntaban desde hacía tiempo. Un importante segmento de la población permanece en Europa en situación de inseguridad económica. Los datos del cuadro 2 ilustran con detalle la magnitud de la pobreza monetaria en distintos países. Dada la arbitrariedad que supone la elección de una única línea de pobreza, se han calculado diferentes umbrales, aplicando distintos porcentajes a la renta media equivalente. En el caso de España se ha utilizado el gasto monetario de la Encuesta de Presupuestos Familiares en lugar de la renta disponible, dadas las cautelas con que se deben valorar los resultados derivados del uso de esta última variable, al no estar aún suficientemente contrastada su validez para este tipo de cálculos.

CUADRO 2
TASAS DE POBREZA MONETARIA EN LOS PAISES DE LA CE

Tasas (1)	FR84	AL84	LX85	IT86	RU86	HO87	IR87	ES90
TP 5%	0,3	0,0	0,1	0,1	0,6	0,2	0,7	0,0
TP 10%	0,5	0,0	0,2	0,4	1,0	0,4	1,2	0,2
TP 15%	1,0	0,1	0,3	0,7	1,3	0,6	1,7	0,5
TP 20%	1,5	0,4	0,3	1,2	1,6	0,7	2,5	1,1
TP 25%	2,3	0,8	0,7	2,6	2,2	1,2	3,0	2,3
TP 30%	3,2	1,4	0,8	4,3	2,9	1,5	3,9	4,3
TP 35%	4,4	2,3	1,4	6,1	4,1	2,5	5,2	6,7
TP 40%	6,7	3,5	2,2	8,7	6,1	3,6	9,5	9,9
TP 45%	9,3	5,8	4,0	11,8	9,5	5,7	15,0	13,8
TP 50%	13,1	8,7	6,9	16,0	13,2	8,7	19,3	17,9
TP 75%	39,1	33,4	31,3	40,3	39,3	35,9	44,2	41,3
TP 100%	61,9	59,9	60,5	60,2	60,3	62,1	63,6	62,0

(1) En cada fila aparece el porcentaje de personas por debajo de un determinado umbral de pobreza. Los distintos umbrales se han calculado estableciendo porcentajes sobre los ingresos monetarios medios por adulto equivalente. La escala de equivalencia utilizada para cada país ha sido la de la OCDE.

FUENTE: LIS, INE (1993) y elaboración propia.

Si consideramos como una buena aproximación a las situaciones de inseguridad económica la disposición de unos ingresos por debajo del 50 por ciento de la renta media —criterio ampliamente utilizado en los

estudios comunitarios—, podemos observar la permanencia de un importante porcentaje de la población por debajo del umbral. En cada país, con las excepciones de Alemania (antes de la reunificación) y Luxemburgo, alrededor de un 15 por ciento de la población permanece en esa situación. Lo preocupante no sólo es la magnitud de las tasas, sino que como diversos estudios han demostrado, no se ha registrado una tendencia generalizada de reducción de las cifras (8). La insuficiencia de ingresos de aproximadamente una sexta parte de la población constituye una fuente de presión sobre los programas de rentas mínimas.

Existen ciertos grupos cuya posición se ha revelado especialmente poco sensible al crecimiento económico agregado. Aunque es difícil caracterizar tales colectivos, dadas las diferencias registradas en los movimientos sociales y económicos propios de cada país, existen algunos rasgos comunes en todos ellos. Rasgos que han contribuido a alterar el patrón tradicional de pobreza en Europa. Tal es el caso, por ejemplo, de la situación desventajosa de los hogares con un solo progenitor —especialmente en el caso de las mujeres— e hijos a su cargo. La insuficiencia de los mecanismos tradicionales de protección social —a pesar de que en algunos países existen mecanismos específicos de asistencia social— unida a la creciente presencia de este tipo de unidades familiares, ha provocado que la incidencia relativa de la pobreza sea ciertamente mayor que en el resto de hogares (9). Igualmente, los cambios anteriormente citados en el funcionamiento de los mercados de trabajo, han añadido otros matices al nuevo rostro de la pobreza en Europa. Al arraigo del paro estructural hay que añadir los efectos negativos sobre la suficiencia de ingresos que ha ejercido la precarización de la relación laboral. Hasta el punto de que uno de cada diez ocupados en países como Francia, el Reino Unido o España, no encuentran en el ejercicio activo del trabajo la suficiente garantía de ingresos.

(8) Vid. O'HIGGINS Y JENKINS (1990) y AYALA, MARTINEZ Y RUIZ-HUERTA (1993).

(9) Las tasas específicas de pobreza de los hogares monoparentales tomando como umbral relativo el 50% de la renta media disponible por adulto equivalente son: 41% en Alemania en 1984; 28,6% en Francia en 1984; 31,7% en el Reino Unido en 1986; 20% en Luxemburgo en 1985; 53% en Irlanda en 1987; 21,9 en Italia en 1986 y 24,5% en España en 1990. Los datos proceden de AYALA, MARTINEZ Y RUIZ-HUERTA (1993). Agradecemos a Rosa MARTINEZ y a Jesús RUIZ-HUERTA su permiso para ofrecer datos de nuestro trabajo común.

c) Problemas de legitimación de los sistemas de protección social

El creciente aumento de las necesidades sociales ha reforzado la intensidad del debate sobre cuál ha de ser la orientación de la política social. Las restricciones financieras suponen, además, una severa restricción sobre la expansión de los gastos en protección social. Los datos del cuadro 3 revelan que a pesar de que existen algunas diferencias en la tendencia de cada país, en general ha aumentado el gasto social a lo largo de los años ochenta. Sin embargo, el mantenimiento de un porcentaje importante de los recursos nacionales dedicados a la protección social, al producirse de forma paralela a la permanencia de tasas significativas de pobreza, obliga a la reflexión sobre una posible reforma de la orientación de ese gasto social.

CUADRO 3
GASTOS CORRIENTES DE PROTECCION SOCIAL
EN % DEL PIB

Países	1980	1982	1984	1986	1988	1990	1991
Bélgica	28,0	30,2	29,9	29,4	27,8	26,7	26,7
Dinamarca	28,7	30,6	28,6	26,7	28,9	29,7	29,8
Alemania	28,7	29,7	28,5	28,1	28,5	26,9	26,6
Grecia	12,2	16,3	18,2	19,4	19,5	n.d	n.d
España	18,1	19,4	19,4	19,5	19,8	20,7	21,4
Francia	25,4	27,9	28,7	28,5	28,0	27,8	28,7
Irlanda	21,6	23,1	23,7	24,1	22,0	20,3	21,3
Italia	19,4	21,5	22,0	22,4	22,9	24,0	24,4
Luxemburgo	26,5	27,5	25,8	24,8	25,9	25,9	27,5
Holanda	30,8	32,6	32,0	30,9	31,7	32,2	32,4
Portugal	14,7	15,9	16,1	16,3	17,1	17,0	19,4
Reino Unido	21,5	23,7	24,2	24,3	21,9	23,0	24,7
Europa	24,4	26,1	26,1	26,0	25,5	25,5	26,0

FUENTE: Eurostat (1993).

Los mecanismos de rentas mínimas han protagonizado gran parte de la discusión en la búsqueda de soluciones que puedan paliar las manifestaciones más severas de la insuficiencia de ingresos. Especialmente, cuando las situaciones de inseguridad económica representan la espoleta que desencadena un proceso progresivo de acumulación

de desventajas tendente a la cronificación de la exclusión (10). ¿Pueden ser los dispositivos de rentas mínimas esa garantía que supla la deficiencia de ingresos sin crear otro tipo de ineficiencias en el sistema de protección social? ¿Representan la pieza que completa el sistema o la piedra angular de un nuevo sistema? ¿Qué parte de los procesos de exclusión puede ser paliada por la existencia de una renta mínima? ¿Es preferible un sistema general de rentas mínimas o sería más conveniente una tupida red de mínimos específicos?

Se trata de diversos interrogantes cuya solución puede originar o una reconceptualización de la protección social o el paso definitivo hacia un Estado de Bienestar de mínimos. Lo que está claro es que la concepción unidimensional de las rentas mínimas —última malla de seguridad— puede no sólo dejar inalterado el problema de la pobreza monetaria al no incidir sobre los procesos generadores de pobreza y exclusión, sino también culminar la relación desigual entre Estado y sociedad civil por la que el Estado absorbe la totalidad de las posibilidades de la acción social, ralentizando la movilización social mientras se reproducen mecánicamente las barreras a la participación.

Un sistema de rentas mínimas cuya única motivación fuera la mitigación de los efectos más dramáticos del desempleo y la pobreza, equivaldría a la aceptación implícita del argumento tradicional sobre la deseabilidad de una red de protección social financiada por los ingresos públicos, siempre que no fuera más allá de los casos de subsistencia y en tales términos que fuera compatible con la estructura de incentivos del mercado. Sería el resultado de la aplicación práctica del consenso implícito alrededor de tres características significativas de la protección social: la reciprocidad entre la recepción de la prestación y la obligación del beneficiario de la aceptación de cualquier oferta de trabajo, la subordinación de la concesión de beneficios sociales al crecimiento de la productividad económica y el ficticio respaldo al papel de la familia como principal responsable del bienestar social, lo que en ausencia de la provisión de los suficientes medios para llevarlo a cabo, equivale a la aceptación del descompromiso del Estado en la cobertura de riesgos de los grupos más vulnerables (11).

(10) La correlación entre baja renta y desventajas sociales o privación de recursos es un hecho subrayado en distintos estudios europeos. Ver, por ejemplo, TOWNSEND (1979) o DELEECK y VAN DEN BOSCH (1992).

(11) Ver STOESZ y KRAGER (1990).

III. RASGOS CARACTERISTICOS DE LOS SISTEMAS EUROPEOS DE RENTAS MINIMAS

La caracterización de los aspectos más destacados de los sistemas de rentas mínimas de los países de la Comunidad nos permite contestar parcialmente los interrogantes anteriores. A priori es razonable pensar que la adecuación, neutralidad, flexibilidad y simplicidad, serían algunas de las características que deberían estar presentes en los distintos programas. En general, los sistemas de rentas mínimas se distinguen por su naturaleza de última malla de seguridad de carácter subsidiario. Aun así, el énfasis en las medidas de inserción concede un carácter distinto a los sistemas más recientes.

a) Tres «olas» de rentas mínimas

Aunque el recurso a los programas asistenciales y por tanto, el aumento del número de beneficiarios es un fenómeno relativamente reciente, la aparición de los mecanismos de garantía de ingresos mínimos se remonta en algunos casos hasta el primer tercio del siglo. Tal es el caso del sistema danés (*Social Bistand*) o posteriormente, el sistema británico (*Income Support*). Especialmente relevante como ejemplo de desarrollo específico es el segundo de estos sistemas, inaugurando en su tiempo la inclusión de las medidas asistenciales en el sistema de protección social un nuevo modelo de naturaleza universal, destinado al mantenimiento de un nivel de vida mínimo para todos los ciudadanos. La protección social en el Reino Unido se distingue por su elevada centralización y escasa diversificación, aunque en el propio terreno de los dispositivos de mínimos asistenciales existen dos figuras distintas: el *Family Credit* (anteriormente, *Family Income Supplement*) que concede ayuda a las familias cuyo sustentador principal trabaja y el propio *Income Support* (anteriormente, *Supplementary Benefit*), destinado a los que no trabajan. El creciente recurso a las prestaciones asistenciales, cuestiona el supuesto carácter residual que deberían tener tal como estaban diseñadas en el sistema pionero diseñado por BEVERIDGE.

Posteriores en el tiempo son las rentas mínimas alemana (*Sozialhilfe*) y holandesa (*Bijstand*). La renta mínima alemana se inscribe en la segunda gran línea de modelos de protección social o de tradición

bismarckiana, sirviendo de complemento a un modelo de marcada orientación profesional. Su notable carácter descentralizado —financiación exclusivamente territorial y determinación de las cuantías en cada Lander— constituye otro rasgo diferencial respecto del modelo británico. La ayuda social holandesa se estructura en torno a dos formas diferentes de ingreso mínimo: el *RWW* o prestaci3n destinada a los parados que han agotado el derecho a una prestaci3n además de reunir otras características específicas y el *Bijstand* o ayuda subsidiaria para el resto de poblaci3n con insuficiencia de ingresos. Aunque durante los años ochenta el sistema holandés ha sufrido distintas reformas, su rasgo distintivo es el objetivo de equivalencia de rentas entre los asistidos y los trabajadores en activo. La determinaci3n de su cuantía a niveles muy cercanos a los del salario mínimo, la magnitud de la prestaci3n, así como el uso de una generosa escala de equivalencia, corroboran la anterior afirmaci3n.

Todos estos sistemas han ido modificándose a través de diversas reformas, reflejo tanto del cambio en las condiciones econ3micas como del distinto sesgo en las formaciones políticas con responsabilidad de gobierno. Especialmente es notorio el cambio de rumbo a partir de la crisis econ3mica, dada la importante restricci3n que sobre el gasto público genera el desarrollo de estos esquemas, así como la necesaria adecuaci3n a las nuevas necesidades sociales ya enunciadas en el primer epígrafe. Las dificultades para alcanzar un mínimo nivel de ingresos de un número cada vez mayor de individuos, propiciaron el desarrollo de la «segunda ola de rentas mínimas». Así, en 1977 se instituye en Irlanda el *Supplementary Welfare Allowance*, con condiciones de acceso, derechos asociados y orientaci3n general, parecidas a las del sistema británico. Desde hacía cuatro años funcionaba en Bélgica uno de los sistemas de rentas mínimas más característico. El *Minimex* belga se distanciaba de esquemas similares en otros países europeos, debido a la presencia de un grado elevado de descentralizaci3n en la gesti3n, pero sobre todo por su carácter marcadamente residual. La existencia de una red de mínimos sociales muy diversificada con prestaciones superiores a la del *Minimex*, concede a la renta mínima belga un papel claramente marginal, destinada únicamente a las situaciones de pobreza más severa.

El problema de la mayoría de los sistemas radica en su nacimiento como soluci3n parcial de emergencia y con vocaci3n, por tanto, de desaparici3n con el restablecimiento de las condiciones econ3micas

«normales». No resulta extraño su fracaso en los objetivos de inserción, dado que por su carácter complementario, fueron concebidos para el desarrollo de otras funciones. El objetivo basado en la vinculación entre asistencia e inserción, supone el rasgo definitorio de los esquemas puestos en marcha desde la segunda mitad de los años ochenta, que constituyen lo que podríamos denominar la «tercera ola» de rentas mínimas. Tal es el caso del *Revenu Minimum Garanti* luxemburgués (1986) y del *Revenu Minimum d'Insertion* francés (1988). La combinación de la función de malla de seguridad con el desarrollo de proyectos individualizados de inserción no es sino sinónimo de instrumentación de estrategias globales de lucha contra la pobreza. Resulta peculiar en el caso francés observar cómo a partir de las experiencias pioneras de rentas mínimas de ámbito local, se ha pasado a un sistema nacional vertebrador de esas acciones locales. A medio camino se han quedado en este sentido los sistemas italiano y español. Las experiencias regionales de ambos países, aunque con distintos matices dada la mayor orientación municipal en el caso italiano, si bien han conseguido avances importantes en el alivio de los problemas de inseguridad económica, no pueden ser calificadas como plenamente satisfactorias. La ausencia de un mecanismo nacional general fortalece la presencia de importantes disparidades entre los grupos vulnerables repartidos por los respectivos territorios nacionales (12).

De manera muy esquemática, los párrafos anteriores han tratado de resaltar los rasgos distintivos de los diferentes esquemas europeos de rentas mínimas a partir de su perfil cronológico. Pero este carácter específico no significa la ausencia de rasgos comunes. La variedad del conjunto de elementos presentes en el funcionamiento de estos sistemas, constituye una referencia excelente para extraer similitudes y rasgos diferenciales. A ello dedico los siguientes comentarios.

b) El carácter diferencial de la prestación

Un rasgo común en los sistemas europeos es el carácter complementario y diferencial de la prestación. Tal como se puede apreciar en

(12) He analizado con mayor profundidad los problemas financieros y de equidad que suscita la presencia de sistemas muy diferentes en cuanto a condiciones de acceso, nivel de las prestaciones y financiación, en AYALA (1994).

el cuadro 4, todos los dispositivos presentan este carácter de prestación diferencial hasta cubrir ese nivel mínimo de ingresos especificado en los objetivos de cada programa.

CUADRO 4

LOS ESQUEMAS GENERALES DE RENTAS MINIMAS EN EUROPA (I)
CARACTERISTICAS BASICAS Y CONDICIONES DE ACCESO

	Bélgica (1974) Minimex	Dinamarca (1933) Social Bistand	Alemania (1961) Sozialhilfe	España(1) (1988)	Francia (1988) RMI
CARACTER	Diferencial	Diferencial	Diferencial	Diferencial	Diferencial
CONDICIONES DE ACCESO					
1. <i>Nacionalidad</i>	Nacionales Beneficiarios normativa EEC Rule 1612/68 Refugiados	Sin condición	Nacionales Ciudadanos CE Refugiados políticos Determinados extranjeros	No supone un requisito en todas las CC.AA.	Nacionales Extranjeros con permiso de residencia
2. <i>Residencia</i>	Residentes en el país	Residentes en el país	Residentes en el país	Residencia en la Com. Aut. (generalmente 5 años)	Residentes en el país
3. <i>Edad</i>	18 a., salvo: casados personas solas con hijos a cargo	Sin condición de edad	Sin condición de edad	Entre 25 y 65 años, salvo: menores de 25 con hijos a su cargo, incapacitados	25 años salvo los menores de esa edad con hijos a su cargo
4. <i>Disponibilidad para trabajar</i>	Prueba de disponibilidad	Prueba de disponibilidad	Prueba de disponibilidad	Disponibilidad para trabajar, generalmente	Disponibilidad para actividades laborales y de inserción
DURACION	Ilimitada	Ilimitada	Ilimitada	Generalmente 12 meses, con posibilidad de renovación	Entre tres meses y un año, con posibilidad de renovación

CUADRO 4 (continuación)

	Bélgica (1974) Minimex	Dinamarca (1933) Social Bistand	Alemania (1961) Sozialhilfe	España(1) (1988)	Francia (1988) RMI
DERECHOS ASOCIADOS	Asistencia médica	Asistencia médica Subsidio vivienda	Asistencia médica Cobertura de costes de calefacción y adecuación de vivienda	Asistencia médica	Asistencia médica Subsidios vivienda
	Irlanda (1977) Supplementary Welfare Allowance	Italia (2) Minimo Vitale	Luxemburgo (1986) RMG	Holanda (1963) Sociale Bijstand	Reino Unido (1948) Income Support
CARACTER	Diferencial	Diferencial	Diferencial	Diferencial	Diferencial
CONDICIONES DE ACCESO					
1. <i>Nacionalidad</i>	Nacionales Refugiados Residentes legales	Nacionales Ciertos grupos de extranjeros	Sin condición	Nacionales Refugiados Ciudadanos CE Residentes legales	Nacionales Ciudadanos CE Ciudadanos de países con acuerdos bilaterales
2. <i>Residencia</i>	Residencia legal	Residencia en la región o municipio	10 años de residencia	Residencia legal En ciertas circunstancias los nacionales no residentes tienen derecho	Residencia legal
3. <i>Edad</i>	18 años	Generalmente sin límite	A partir de los 30 años salvo: incapacitados para trabajar o con hijos a cargo	A partir de los 18 años, salvo en el caso de abandono del domicilio paterno	En general a partir de los 18 años Algunas personas con 16 ó 17 años pueden acceder

CUADRO 4 (continuación)

	Irlanda (1977) Supplementary Welfare Allowance	Italia(2) Mínimo Vitale	Luxemburgo (1986) RMG	Holanda (1963) Sociale Bijstand	Reino Unido (1948) Income Support
CONDICIONES DE ACCESO					
4. Disponibilidad para trabajar	Prueba de disponibilidad	Disponibilidad para actividades laborales y de inserción	Disponibilidad para actividades laborales y de inserción	Prueba de disponibilidad	Prueba de disponibilidad
DURACION	Ilimitada	Ilimitada, con posibilidad de renovación según la situación del beneficiario	Ilimitada	Ilimitada	Ilimitada
DERECHOS ASOCIADOS	No hay derechos directos pero sí a través de otros programas	Sist. Nacional Sanitario Subsidios vivienda (ciertas regiones)	Asistencia médica	Asistencia médica En ciertos casos, hay ayudas vivienda	Asistencia médica Subsidios vivienda

FUENTE: MISSOC (1992).

- (1) En España, como es bien sabido, no existe un sistema nacional de rentas mínimas. La información aquí registrada se refiere a datos medios de las Comunidades Autónomas que han desarrollado programas de este tipo.
- (2) Al igual que en España, no existe un sistema nacional de rentas mínimas en Italia. Tal como establecíamos para el caso español, los datos aquí recogidos se refieren al promedio de los sistemas de ámbito local. La principal diferencia con la realidad española, es que el sistema descentralizado italiano se vertebra principalmente a través de entes locales de ámbito más reducido.

Donde sí se registran variaciones entre países es en la relación de ingresos que sirven como base para el cálculo de la prestación. Mientras que en algunos esquemas se consideran todos los ingresos y recursos, en otros se separan las asignaciones familiares, las ayudas educativas y otro tipo de prestaciones sociales.

Por otra parte, tal como ha señalado EUVRARD (1989), el carácter diferencial de la prestación fomenta que, al ser necesaria la comprobación de recursos, entre en funcionamiento un complejo proceso administrativo que hace que el número de beneficiarios sea inferior al potencialmente elegible. No resulta extraño que los más pobres dentro de los pobres, que por definición reúnen todos los requisitos para acceder a la prestación, se retraigan o rechacen ejercitar su derecho ante las trabas naturales e institucionales.

c) Universalidad

Aunque existe una imagen estereotipada de las rentas mínimas como prestaciones de carácter universal, una rápida revisión de las condiciones de acceso obliga a matizar tal afirmación. De una forma u otra, nacionalidad o residencia, disponibilidad para el trabajo o edad, se restringe el acceso a la prestación. En el cuadro 4 aparecen detalladas estas diferencias, referidas a cada uno de los aspectos citados.

Destacan especialmente las condiciones de residencia, incluyendo tanto países con requisitos mínimos como otros en los que la permanencia legal se debe haber prolongado durante al menos una década (Luxemburgo). Significativas son también las diferencias en la edad mínima para recibir la prestación, que en algunos casos cuestionan realmente la noción de universalidad. Mientras que países como Bélgica, Irlanda o el Reino Unido exigen como edad mínima dieciocho años o incluso menos cuando se dan determinadas circunstancias, en Francia es necesario haber cumplido veinticinco, mientras que en Luxemburgo esa edad asciende a treinta años.

Hay que señalar que los colectivos con mayores dificultades de acceso, extranjeros con problemas para prolongar el permiso de residencia y jóvenes, son precisamente los más afectados por la precarización de la relación laboral y las escasas oportunidades de empleo.

d) Duración de los beneficios y derechos asociados

Prácticamente en todos los sistemas la duración de los beneficios es ilimitada mientras se mantengan las condiciones que facilitaron la

concesión de la prestación. Destaca el caso francés, en el que sólo es renovable si a los tres meses se ha firmado un contrato de inserción, salvo que se den determinadas circunstancias.

Un último rasgo que puede propiciar la existencia de diferencias entre los distintos sistemas es el tipo de derechos que están asociados a la propia prestación. En general, todos los sistemas complementan la asignación monetaria con la asistencia sanitaria. Más diferencias existen en los subsidios de vivienda, cuestión fundamental dada su contribución a la garantía de un nivel mínimo de recursos no monetarios.

IV. LA COBERTURA DE LOS SISTEMAS DE RENTAS MINIMAS

La permanencia de un porcentaje significativo de la población por debajo del umbral de pobreza, ha originado que el número de beneficiarios de los programas de rentas mínimas mantenga una tendencia ascendente. Sin embargo, existen diferencias no desdeñables en las cuantías de estos programas que determinan la mayor o menor adecuación a las situaciones de inseguridad económica. Obviamente, la presencia de objetivos distintos se refleja en la existencia de niveles muy diferentes de la prestación. En los países en que la renta mínima tiene un papel residual, dada la existencia de un número elevado de mínimos específicos, como es el caso de Bélgica, la prestación únicamente trata de cubrir las situaciones de pobreza extrema. En este caso, el número de beneficiarios es indicativo de la pobreza severa en el país. En otros casos, la práctica equivalencia entre el umbral de pobreza relativa y el nivel de la prestación en el marco de un sistema poco diversificado como es el caso británico, hace que la cifra de beneficiarios sea fiel reflejo de la incidencia en el país de la pobreza relativa.

Esta distinción provoca la necesidad de valorar con cautela la posible mayor o menor equidad que a priori podría desprenderse de la existencia de prestaciones de muy distinta magnitud. Igualmente, al valorar la equidad en términos de la adecuación de las prestaciones al nivel de ingreso mínimo necesario junto a la extensión del número de beneficiarios, no se debe olvidar la presencia de un factor de inequidad en forma de un número menor de beneficiarios que la cifra potencialmente elegible.

a) El nivel de la prestación

La valoración de las diferentes cuantías pasa, en primer lugar, por el análisis de las diferencias tanto en su método de determinación como del modo en que se actualizan las prestaciones. No existe un método uniforme de determinación del nivel de la prestación. En el cuadro 5 se puede apreciar que mientras que en algunos casos la referencia es otro tipo de prestación (pensión de jubilación o pensión no contributiva), en otros existe un cálculo específico (Alemania) o está sujeta a la discrecionalidad de los poderes públicos. Tal como se ha señalado previamente, resulta significativo el caso holandés, donde la cuantía es prácticamente similar al salario mínimo. La diferencia entre la mayoría de los esquemas y el modelo holandés radica en que mientras que en el primer caso se pretende avanzar hacia la mejora de la posición absoluta de los beneficiarios, independientemente de la evolución de las rentas medias del conjunto de la población, en el caso holandés lo que trata de mantener la prestación es su posición relativa, contribuyendo a facilitar la inserción.

Estas diferencias entre el modelo general de protección restringida y de protección ampliada, se confirman al observar los diferentes procedimientos de actualización de la prestación. Mientras que la tónica general es el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de los beneficiarios mediante la indicación de la prestación a los movimientos del índice de precios al consumo, ya sea directamente o siguiendo las subidas de otras prestaciones sociales que a su vez dependen de la tendencia de los precios, en el caso holandés las subidas tratan de mantener la relación anteriormente constatada, al ligar el crecimiento de las prestaciones a la subida de los salarios medios.

Otro tipo de diferencias surge al observar el ámbito espacial de la prestación. En la mayoría de los esquemas, incluidos aquéllos en que la gestión se caracteriza por su elevado grado de descentralización como Bélgica o Francia, no existen diferencias en las cuantías entre regiones. Sólo en Italia y España, como resulta obvio, y Alemania en que cada L nder fija el nivel de la prestación, se produce esta diferenciación regional.

Probablemente, uno de los ámbitos donde resulta más difícil encontrar un esquema común es la valoración de las necesidades familiares que establece cada programa. Los datos del cuadro 5, representados en el gráfico 1, nos permiten contrastar esta diferencia de criterios.

Las dificultades ya señaladas a la hora de comparar los sistemas generales, se agudizan si cabe cuando el objeto de comparación son las escalas de equivalencia establecidas en cada programa. Así, por

CUADRO 5

LOS ESQUEMAS GENERALES DE RENTAS MINIMAS EN EUROPA (II)
ASPECTOS ECONOMICOS: NIVEL DE LAS PRESTACIONES

	Bélgica (1974) Minimex	Dinamarca (1933) Social Bistand	Alemania (1961) Sozialhilfe	España (1988)	Francia (1988) RMI
CUANTIA					
<i>1. Método de determinación</i>	La cifra de referencia es el ingreso garantizado de vejez	La cifra de referencia es el 80-90% de la pensión de vejez	La cifra se calcula a partir de las estadísticas sobre gastos reales de los grupos de menor renta	Varía en cada región	Sin referencia explícita
<i>2. Actualización</i>	Crecimiento anual fijado por decreto Ajuste automático del 2% cuando el IPC crece un 2%	Ajuste anual en el mismo porcentaje fijado para el conjunto de prestaciones sociales	Ajuste anual al comienzo del 2º semestre equivalente al incremento del IPC	Generalmente, ajuste anual dependiendo de cada Gobierno Autonómico	Doble ajuste anual según el incremento del IPC
<i>3. Ambito espacial</i>	No existen diferencias entre regiones	No existen diferencias entre regiones	Cada Länder fija el nivel de la prestación	Considerables diferencias entre CC. AA.	No existen diferencias entre regiones
<i>4. Unidad de cálculo</i>	Los cónyuges (o la persona que comparte la vivienda) o la persona que vive sola	Solicitante y cónyuge	Solicitante y cónyuge	Familia	Solicitante y cónyuge (o persona que convive) más personas a su cargo
<i>5. Recursos considerados</i>	Todos, salvo prestaciones familiares, ayudas educativas y asistencia social	Todos los ingresos, con independencia de su naturaleza y origen	Todos los ingresos, salvo la ayuda escolar y ciertas prestaciones federales	Todos los ingresos familiares	Ingresos de cualquier tipo

CUADRO 5 (continuación)

	Bélgica (1974) Minimex	Dinamarca (1933) Social Bistand	Alemania (1961) Sozialhilfe	España (1988)	Francia (1988) RMI
CUANTIA					
6. Nivel de la prestación (en ECU's)	PS: 444 PSH: 592 P1H: 671 (1) P2H: 809 P3H: 990 M1H: 671 M2H: 799	PS: 369 PSH: 738 P1H: 1.064 (2) P2H: 1.391 P3H: 1.717 M1H: 1.064 M2H: 1.391	PS: 298 (3) PSH: 535 P1H: 728 P2H: 922 P3H: 1.116 M1H: 491 M2H: 684	PS: 221 PSH: 261 P1H: 293 P2H: 320 P3H: 340 M1H: 261 M2H: 293	PS: 314 PSH: 471 P1H: 565 P2H: 659 P3H: 785 M1H: 471 M2H:
7. Escala de equivalencia derivada	Pers. sola = 1 2.º adul. = 0,33 Pr. hijo = 0,16 2.º hijo = 0,27 3.º hijo = 0,39	Pers. sola = 1 2.º adul. = 1 Pr. hijo = 0,57 2.º hijo = 0,57 3.º hijo = 0,57	Pers. sola = 1 (4) 2.º adul. = 0,80 Pr. hijo = 0,90 2.º hijo = 0,65 3.º hijo = 0,50	Pers. sola = 1 2.º adul. = 0,18 Pr. hijo = 0,14 2.º hijo = 0,12 3.º hijo = 0,09	Pers. sola = 1 2.º adul. = 0,5 Pr. hijo = 0,3 2.º hijo = 0,3 3.º hijo = 0,4
CUANTIA					
	Irlanda (1977) Supplementary Welfare Allowance	Italia(5) Mínimo Vitale	Luxemburgo (1986) RMG	Holanda (1963) Sociale Bijstand	Reino Unido (1948) Income Support
1. Método de determinación	La cifra la fija el Gobierno siguiendo la recomendación de la Commission on Social Welfare	La regulación varía en cada región; generalmente la referencia es la pensión nacional	La cifra se calcula a partir de la pensión mínima	La cifra se calcula a partir del salario mínimo neto	La cifra la fija el Gobierno
2. Actualización	Crecimiento anual en el mes de julio	Generalmente depende del crecimiento de las pensiones (que dependen del IPC y los salarios)	Ajuste automático cuando el IPC aumenta un 2,5%	Doble ajuste anual según el incremento medio de los salarios en convenio	Ajuste anual según el incremento del IPC restando los costes de vivienda
3. Ambito espacial	No existen diferencias entre regiones	Considerables diferencias entre regiones	No existen diferencias entre regiones	No existen diferencias entre regiones	No existen diferencias entre regiones

CUADRO 5 (continuación)

	Irlanda (1977) Supplementary Welfare Allowance	Italia(5) Minimo Vitale	Luxemburgo (1986) RMG	Holanda (1963) Sociale Bijstand	Reino Unido (1948): Income Support
CUANTIA					
4. <i>Unidad de calculo</i>	Solicitante y personas a su cargo	Familia	Personas que viven bajo un mismo techo	Solicitante y persona con la que convive	Familia
5. <i>Recursos considerados</i>	Todos, salvo prestaciones familiares,	Todos los ingresos familiares	Todos salvo prestaciones familiares	Todos los recursos	Prácticamente todos los ingresos
6. <i>Nivel de la prestación (en ECU's)</i>	PS: 399 PSH: 492 P1H: 584 P2H: 675 P3H: 766 M1H: 390 M2H: 481	PS: 260 PSH: 355 P1H: 437 P2H: 521 P3H: 581 M1H: 355 M2H: 437	PS: 640 PSH: 860 P1H: 1.038 P2H: 1.291 P3H: 1.597 M1H: 818 M2H: 1.047	PS: 522 PSH: 750 P1H: 806 P2H: 904 P3H: 983 M1H: 731 M2H: 809	PS: 260 PSH: 408 P1H: 554 P2H: 685 P3H: 842 M1H: 435 M2H: 524
7. <i>Escala de equivalencia derivada</i>	Pers. sola = 1 2.º adul. = 0,65 Pr. hijo = 0,30 2.º hijo = 0,30 3.º hijo = 0,30	Pers. sola = 1 2.º adul. = 0,37 Pr. hijo = 0,32 2.º hijo = 0,32 3.º hijo = 0,23	Pers. sola = 1 2.º adul. = 0,34 Pr. hijo = 0,28 2.º hijo = 0,36 3.º hijo = 0,48	Pers. sola = 1 2.º adul. = 0,68 Pr. hijo = 0,13 2.º hijo = 0,17 3.º hijo = 0,18	Pers. sola = 1 2.º adul. = 0,57 Pr. hijo = 0,57 2.º hijo = 0,50 3.º hijo = 0,60

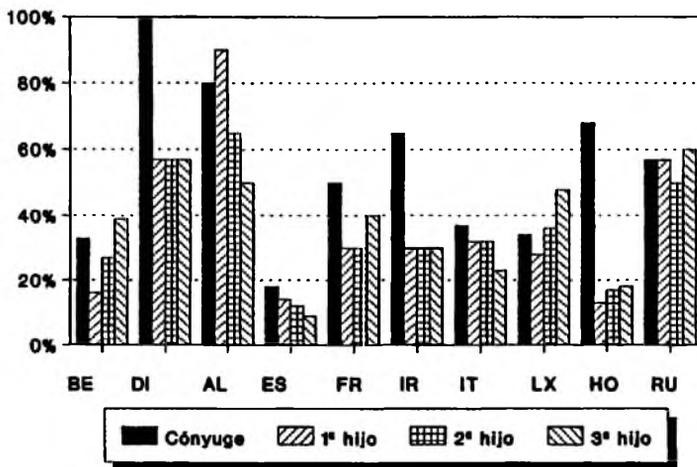
FUENTE: MISSOC (1992) y elaboración propia.

- (1) Los subsidios familiares varían en Bélgica dependiendo de la edad de cada hijo. Los datos del cuadro relativos a las unidades familiares con hijos aluden, respectivamente, a 10 años de edad en el caso de las unidades familiares con un solo hijo, 8 y 12 años en el caso de las unidades familiares con dos hijos y 8, 10 y 12 años en el caso de las unidades familiares con tres hijos.
- (2) Los subsidios familiares varían en Dinamarca dependiendo de la edad de cada hijo. Los datos del cuadro relativos a las unidades familiares con hijos toman como referencia las mismas edades que en la nota anterior.
- (3) Las cuantías básicas en el caso alemán han sido calculadas como media de los Länder, imputándoles el 20% de la cuantía total que suponen los pagos individuales no incluidos en los datos del MISSOC y excluyen los suplementos de necesidades específicas.
- (4) En el caso alemán, la escala de equivalencia no se construye en relación a la cantidad de hijos sino dependiendo de la edad de éstos. Concretamente, los porcentajes serían 0,5 si el hijo tiene menos de 7 años, 0,65 si tiene entre 7 y 14 años y 0,9 si tiene entre 14 y 18 años.
- (5) Los datos de los programas locales italianos han de ser considerados con cautela en la medida en que son la media de los valores extremos del conjunto de programas que habían suministrado información

PS = persona sola; PSH = pareja sin hijos; P1H = pareja con un hijo; P2H = pareja con dos hijos; P3H = pareja con tres hijos; M1H = familias monoparentales con un hijo; M2H = familias monoparentales con dos hijos.

GRAFICO 1

ESCALAS DE EQUIVALENCIA ESTABLECIDAS EN LOS PROGRAMAS DE RENTAS MINIMAS



Fuente: MISOOC (1992)

ejemplo, mientras que en algunos países el criterio de ponderación de los hijos es la edad de los mismos, en otros casos no existe esta distinción especial, importando únicamente su número. Desde esta segunda perspectiva, hay que diferenciar también entre los esquemas en los que cada hijo adicional supone un beneficio proporcional mayor y aquéllos en los que la tendencia es la opuesta.

Una cuestión fundamental es el porcentaje de renta que se asigna al cónyuge o persona que convive con el sustentador principal, dándose diferencias muy marcadas al respecto, con la posibilidad de clasificar los esquemas según esa ponderación. Existe un primer grupo de países con una ponderación elevada (más del 75 por ciento), incluyendo a Dinamarca y Alemania; otro grupo en el que este porcentaje alcanza a nivel medio (entre 50 y 75 por ciento) y que comprende a Holanda, Irlanda, Reino Unido y Francia y un tercer grupo en el que la ponderación es baja (menos del 50 por ciento), formado por Italia, Luxemburgo

go, Bélgica y las CC.AA. españolas en las que existe un programa de rentas mínimas. En el caso de las regiones españolas, es especialmente llamativa la escasa ponderación que en términos medios se asigna a los miembros de la unidad familiar distintos del sustentador principal.

En lo que se refiere a la presencia de una relación distinta entre el número de hijos y la tendencia decreciente de la prestación, aun contando con las cautelas ya manifestadas y las señaladas al pie del cuadro 5, no puede hablarse de un modelo uniforme. Mientras que en países como Dinamarca, Irlanda y en menor medida, Francia e Italia, apenas se valora al asignar la cuantía de la prestación el número de hijos, en otros países existen notables diferencias tanto en el sentido de un beneficio proporcionalmente mayor por cada hijo, caso de Bélgica, Luxemburgo y Holanda, como en el sentido opuesto, ejemplificado parcialmente por el Reino Unido y las CC.AA. españolas.

Finalmente, un último aspecto relativo a la presencia de elementos que dificultan hablar de un modelo común, se refiere a la vertiente puramente cuantitativa de las prestaciones. Las dificultades ya señaladas se amplían al existir ciertos complementos de la prestación, cuya inclusión en el montante total va a modificar sustancialmente las diferencias entre países. En los datos incluidos en el cuadro 5, mientras que se incluyen las asignaciones familiares no ocurre lo mismo con los subsidios de vivienda.

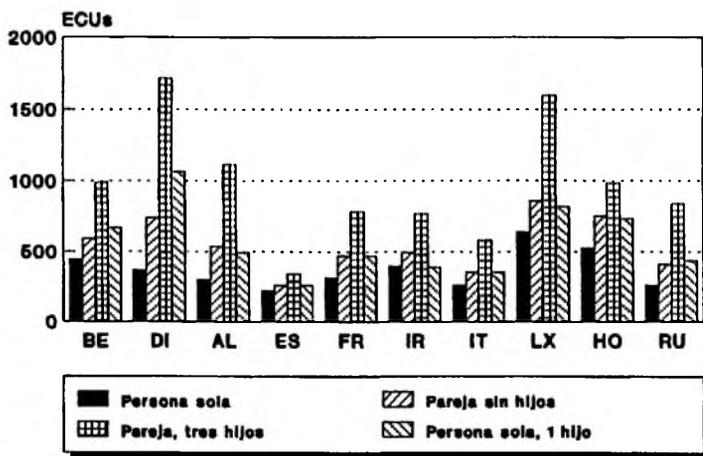
Es necesario destacar nuevamente que para medir la adecuación de las prestaciones a las necesidades de inseguridad económica, habría que referir las cuantías a los niveles medios de renta en cada país, lo que se tratará en el siguiente apartado. En lo que se refiere a la comparación de las prestaciones en términos absolutos, disponemos de los datos del cuadro ya citado, así como del gráfico 2.

Dado que los programas asignan niveles diferentes de beneficios dependiendo de la unidad familiar, podemos apreciar las diferencias existentes en las cuantías medias para personas solas, familias numerosas u hogares monoparentales.

En general, dados los distintos niveles de renta medios, parece existir cierta asociación entre el nivel de riqueza de cada país y la generosidad de las prestaciones, si bien cabe resaltar ciertos matices. En el caso de los hogares unipersonales, Luxemburgo y Holanda ocuparían la banda superior en una hipotética parrilla de rentas mínimas, mientras que en el extremo inferior estarían los sistemas regionales del Sur de

GRAFICO 2

NIVELES MEDIOS DE LAS PRESTACIONES POR TIPOS DE UNIDADES FAMILIARES



Fuente: MISSOC (1992)

Europa y el Reino Unido. En el caso de las familias numerosas, obviamente vuelven a tener sentido los anteriores comentarios sobre las escalas de equivalencia. Especialmente significativo es el caso danés, que se añadiría al grupo de países con prestaciones más elevadas. Francia, Irlanda y las experiencias regionales, representarían el polo opuesto. Por último, los países del Norte junto a Luxemburgo, son los que ofrecen las mayores ayudas para los hogares monoparentales. Muy lejos de esos niveles, se sitúan de nuevo Francia, Irlanda y los esquemas regionales.

b) La adecuación de las prestaciones

Tal como se ha señalado anteriormente, es necesario referir las cuantías de la prestación a los niveles medios de renta de cada país para poder apreciar el grado de adecuación de los beneficios a las si-

tuaciones de inseguridad económica. Concretamente, la disponibilidad de los umbrales de pobreza monetaria relativa, permite evaluar parcialmente si el diseño actual de las rentas mínimas posibilita a los beneficiarios traspasar esa línea de pobreza.

En el cuadro 6 se ofrece una posible contestación a esta cuestión, aunque dado su carácter de estimación, es necesario interpretar los resultados con cautelas. A partir de los datos de renta disponible para los países de la Comunidad, se han construido distintos umbrales de pobreza según la composición de cada hogar. En cada caso, el umbral definido es el 50 por ciento de la renta disponible por adulto equivalente del país en cuestión.

CUADRO 6
PORCENTAJE DE LA PRESTACION
RESPECTO AL UMBRAL DE POBREZA

	PS	PSH	P1H	P2H	P3H	M1H	M2H
Bélgica	75,3	59,1	51,7	50,8	52,5	75,9	67,8
Dinamarca	50,4	59,3	66,1	70,4	73,3	96,9	95,0
Alemania	43,2	45,6	48,0	49,5	50,6	47,5	49,6
España	55,3	38,4	33,3	29,6	26,6	43,5	36,6
Francia	51,2	45,2	41,9	39,8	40,0	51,2	46,0
Irlanda	112,1	81,3	74,6	70,2	67,2	73,0	67,6
Italia	45,5	36,5	34,7	33,7	31,7	41,4	38,2
Luxemburgo ..	65,8	52,0	48,5	49,2	51,3	56,1	53,9
Holanda	93,2	78,3	65,0	59,4	54,5	86,5	71,8
Reino Unido .	50,7	46,8	49,1	49,5	51,3	56,6	51,1

FUENTE: OCDE (1994), MISSOC (1992) y elaboración propia.

Las cifras recogidas en el cuadro son el resultado de dividir la cuantía de la renta mínima por el umbral de pobreza respectivo (13), expresando el resultado en forma porcentual (14). Una rápida revi-

(13) Sería: Cuantía para cada tipo de hogar/línea de pobreza para cada tipo de hogar x 100. Con objeto de facilitar las comparaciones se ha utilizado la escala de la OCDE (primer adulto=1, otros adultos=0,7 y menores de edad=0,5).

(14) Aunque el objetivo de la mayoría de los programas es atender las situaciones de pobreza más severa, la utilización del 50 por ciento de la renta disponible en el cálculo del umbral ha sido propuesta en distintos ámbitos como referencia para comprobar la suficiencia de la renta mínima. Ver, por ejemplo, SCHULTE (1989) y OIT (1984).

sión de los datos nos permite constatar la escasa cobertura que suponen estos programas de las situaciones de deficiencia de rentas, dado que salvo en el caso de Irlanda y únicamente en la prestación para personas solas, sistemáticamente los beneficios son menores que las líneas de pobreza definidas. Dentro de esta tónica general, existen algunas diferencias entre los sistemas, destacando como más generosos los de Holanda, Irlanda y Dinamarca y por el otro extremo, Francia, Alemania y los sistemas regionales del Sur. Se distinguen también perfiles diferentes según el tipo de hogar que se considere. La mayor cobertura se registra en el caso de los hogares unipersonales y en menor medida, en las unidades familiares monoparentales, mientras que son las familias numerosas las más afectadas por la insuficiencia de la prestación.

Hay que señalar nuevamente el carácter aproximado de los datos. La estimación se ha realizado con agregados macroeconómicos en lugar de datos de hogares. Igualmente, el hecho de que la prestación se sitúe por debajo del umbral de pobreza, no debe ser un argumento para rechazar este tipo de dispositivos en virtud de una hipotética escasa eficacia. Los resultados pueden indicar o que existen divergencias en los conceptos de pobreza, como puede ser la misma arbitrariedad de la línea del 50 por ciento o que el objeto de la prestación responde a fines diferentes. En Luxemburgo, por ejemplo, está probado en distintos estudios el efecto multiplicador de la renta que ejerce el IMG (15). Aun así, los datos más recientes del estudio dirigido por Herman DELEECK para la CE, confirman la insuficiencia de la protección garantizada para reducir las situaciones de inseguridad económica (16).

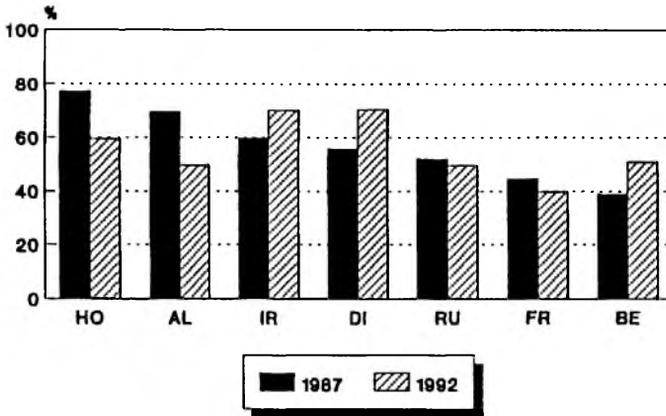
Un último aspecto que merece ser destacado en relación a la adecuación de las prestaciones es la observación de su tendencia en el tiempo. En el gráfico 3 se pueden apreciar los cambios en siete de los países hasta ahora considerados, tomando como referencia las prestaciones correspondientes a las unidades familiares compuestas por una pareja con dos hijos. No cabe hablar de una tendencia común. Mientras que en países como Dinamarca, Bélgica e Irlanda ha aumentado

(15) Ver, por ejemplo, JEANDIDIER, B. y HAUSMAN, P. (1992).

(16) Ver DELEECK y VAN DEN BOSCH (1992).

GRAFICO 3

**ADECUACION DE LAS RENTAS MINIMAS
(1987-1992)**
Pareja con dos hijos



Fuente: Euzaby (1989), MISSOC (1992) y elaboración propia

el porcentaje que supone la prestación en relación al umbral de pobreza correspondiente, en el resto se ha producido el movimiento contrario.

Dada la mayor magnitud de la reducción de las tasas que de los incrementos en los casos en que éstos se producen, cabe hablar de una moderada reducción en la intensidad protectora de las rentas mínimas (algo más de un punto porcentual como promedio de los países considerados).

c) El número de beneficiarios

Resulta necesario el examen del número de beneficiarios para poder evaluar la cobertura de los programas de rentas mínimas. En el cuadro 7 aparecen distintas cifras relativas al número de beneficiarios en cada país.

A primera vista, destaca la presencia de notables diferencias entre los países considerados. El número de hogares beneficiarios de una renta mínima supone un porcentaje relativamente importante de la población total en el Reino Unido, Holanda, Alemania y Dinamarca. Obviamente, en la medida en que se están comparando las cifras del número de hogares beneficiarios con totales poblacionales, el ratio en cuestión representa un indicador aproximado. En este sentido, el caso británico es especialmente significativo ya que, como señala ATKINSON (1993a), si se considera el número de miembros de las unidades familiares beneficiarias y se suma la cifra de beneficiarios del Family Credit, el porcentaje sobre la población total es el 16 por ciento. En otras palabras, una de cada seis personas en el Reino Unido dependía en 1992 de los programas asistenciales. En el extremo contrario, tal como era previsible, la incidencia de los programas generales de rentas mínimas es mucho menor en países como Francia, Bélgica o Luxemburgo, dado su carácter eminentemente residual al existir un conjunto amplio de mínimos específicos.

Esta última afirmación relativiza el uso frecuente que se hace en determinados análisis de las cifras de beneficiarios de los programas de rentas mínimas, como indicador de pobreza. Como ya quedó señalado anteriormente, su diferente naturaleza implica que el grado de pobreza que revela el número de beneficiarios es distinto en cada caso, reflejando los programas residuales un tipo de pobreza más severa. En este mismo sentido, cabe señalar también que la referencia a las cifras de beneficiarios para evaluar los cambios en el tiempo de la magnitud o intensidad de la pobreza, hay que matizarla de acuerdo a dos tipos de fuerzas que están actuando sobre tales cifras. Obviamente, como quedó reflejado en el primer epígrafe, la propia dinámica económica y social tiende a empujar al alza la posible «clientela» de los programas. Pero igualmente relevante es la influencia que han podido tener los cambios institucionales y legislativos. En este sentido, es necesario señalar una vez más el viraje dentro del marco protector tradicional, trasladando a los programas asistenciales parte de las necesidades atendidas hasta entonces por los dispositivos contributivos (17). Todas estas cuestiones aconsejan acoger con prudencia, por tanto, el tipo de estadísticas descritas.

(17) Una detallada descripción del efecto aislado de cada uno de los procesos lo encontramos en VAN OORSCHT y SCHELL (1991).

CUADRO 7
LOS ESQUEMAS GENERALES
DE RENTAS MÍNIMAS EN EUROPA (II)

ASPECTOS ECONÓMICOS:
FINANCIACION, COBERTURA Y MEDIDAS DE INSERCIÓN

	Bélgica (1974) Minimex	Dinamarca (1933) Social Bistand	Alemania (1961) Sozialhilfe	España (1988)	Francia (1988) RMI
FINANCIACION					
1. <i>Coste (en moneda nacional)</i>	3.865 millones de francos b. (1990)	2.811 millones de coronas (1991)	25.200 millones de marcos (1987)	n.d.	20.000 millones de francos (1992)
2. <i>Participación en la financiación</i>	AC = 50% AT = 50%	AC = 50% AT = 50%	AC = 0% AT = 100 %	AC = 0% AT = 100%	AC = 100% de la prestación AT = 20% de la inserción
COBERTURA					
1. <i>Beneficiarios</i>	52.263 (1991)	192.100 (1991)	2.400.000 (1987)	20.818 (1) (1991)	671.000 (1992)
<i>% Población</i>	0,52	3,7	3,9	—	1,16
2. <i>Acceso a la prestación de los beneficiarios potenciales (2)</i>	58%	n.d.	52%	67,6 (P.Vasco) 47,5 (Madrid)	90%
FINANCIACION					
	Irlanda (1977) Supplementary Welfare Allowance	Italia Minimo Vitale	Luxemburgo (1986) RMG	Holanda (1963) Sociale Bijstand y RRW	Reino Unido (1948) Income Support
1. <i>Coste (en moneda nacional)</i>	n.d.	n.d.	1.096 millones de francos lx. (1991)	10.647 millones de florines (1990)	11.891 millones de libras (1992)
2. <i>Participación en la financiación</i>	100%	0	90%	90%	100%

CUADRO 7 (continuación)

	Irlanda (1977) Suplementary Welfare Allowance	Italia Mínimo Vitale	Luxemburgo (1986) RMG	Holanda (1963) Sociale Bijstand y RRW	Reino Unido (1948) Income Support
COBERTURA					
1. Beneficiarios	69.037 (1991)	n.d.	2.798 (1990)	572.000 (1990)	482.000 (1991)
% Población			0,72	3,8	8,4
2. Acceso a la prestación de los beneficiarios potenciales (2)	50%	n.d.	n.d.	67%	84%

FUENTE: MISSOC (1992), CRAIG (1991), VAN OORSCHOT (1991), EUZEBY (1991), CALLAN *et al.* (1989), DIW (1988), VANLERENBERGHE (1992), AGUILAR, GAVIRIA y LAPARRA (1993) y elaboración propia.

- (1) La cifra de beneficiarios corresponde a la suma de las cifras parciales de las CC.AA. en las que estaba en marcha un programa de rentas mínimas en 1991.
 (2) Porcentaje de unidades familiares con ingresos por debajo del mínimo establecido que solicitan la prestación.

AC = Administración Central, AT = Administraciones Territoriales.

V. PRINCIPALES LIMITES DE LOS SISTEMAS DE RENTAS MÍNIMAS EUROPEOS

A pesar del creciente recurso a los programas de rentas mínimas en los países de la Comunidad, no han disminuido las restricciones presentes en el desarrollo de este tipo de esquemas. Cabe hablar tanto de dificultades externas a los programas, como de elementos propios que autolimitan su eficacia en la lucha contra la pobreza y la exclusión. Entre los factores exógenos destacan las tensiones financieras impuestas por las dificultades para mantener en cierto equilibrio las cuentas públicas, avivadas por una fuerte presión de las demandas sociales. Un segundo ámbito, en el que se multiplican los obstáculos para la inserción, es el mercado de trabajo, con serias dificultades de vinculación de los programas de rentas mínimas y el acceso al empleo. Pero en muchos casos, las barreras a la inserción se levantan desde los propios programas de rentas mínimas. El efecto estigmatizador es una realidad subrayada en distintos análisis nacionales e interna-

cionales, provocando además de la ineficacia de los programas, al no atender las situaciones de inseguridad económica más extrema, serios problemas de falta de equidad. Igualmente, a la luz de las distintas experiencias europeas va a resultar complicado ofrecer una respuesta clara a la cuestión fundamental: ¿es posible la inserción a través de estos programas?

a) Los límites financieros

El marco recesivo al inicio de los noventa ha ampliado los límites financieros para el potencial desarrollo de las principales figuras de la protección social, reforzando los compromisos adquiridos en materia de convergencia estas barreras. Como ha señalado ATKINSON (1992), los requerimientos de ajuste en las cuentas públicas introducen una intensa presión sobre las posibilidades redistributivas de los distintos sistemas. La ausencia de claras alternativas, dificulta la consecución de los objetivos definidos en los programas de rentas mínimas. Las restricciones financieras van a suponer, por tanto, la interacción de objetivos de muy diferente naturaleza a la hora de garantizar una renta mínima, reflejándose en las prestaciones tanto los fines de inserción como estos mismos condicionantes, dando lugar a una profunda ambigüedad sobre cuál de los factores tiene más peso (18).

De los datos del cuadro 7 se desprende la magnitud del coste de los programas de rentas mínimas, observándose también las diferencias entre países. Es importante señalar la ausencia de un patrón uniforme en las fuentes de financiación, provocando otro tipo de problemas de cobertura financiera la existencia de una mayor descentralización del gasto en unos países que en otros. ¿Debería corresponder la provisión de un nivel mínimo de ingresos a la Administración Central o a las Administraciones Territoriales? Mientras que Irlanda y el Reino Unido han adoptado la primera opción, en los casos de Alemania, España e Italia la respuesta ha sido claramente la segunda. La vía intermedia es la adoptada por Bélgica y Dinamarca, asumiendo a partes iguales el coste. Peculiar en este sentido es la experiencia francesa

(18) Una relación detallada de este tipo de ambigüedades aparece en ATKINSON (1991b).

en la que el Estado paga el coste total de la prestación, mientras que las Administraciones Territoriales están obligadas a asumir parte de la financiación de los proyectos de inserción. En general, la ausencia de un mecanismo central de financiación y determinación de los niveles de la prestación, mientras que alimenta los problemas de endeudamiento de las Administraciones Territoriales y a la larga, del déficit público, da lugar a grandes disparidades en la adecuación de los programas regionales, que no siempre obedecen a diferencias en el coste de la vida en cada región (19).

Existen, por tanto, dos tipos de obstáculos financieros. Por un lado, los problemas de descentralización del coste y gestión de los programas y por otro, los problemas generales de expansión del gasto. Ambos tipos de problemas introducen una rígida disyuntiva sobre las posibles alternativas de reforma. Si el mínimo se establece a un nivel aceptable, el gasto alcanza sumas difícilmente asumibles; si se sitúa a un nivel más bajo, es inferior a lo que debería ser aceptable, dificultando enormemente las posibilidades de inserción. No es extraño que las restricciones financieras generen un apoyo cada vez mayor de la idea de selectividad, concentrando los beneficios en aquéllos con mayores necesidades. La crítica inmediata de esta línea argumental es que, aparte de la pérdida de la vocación universal de las rentas mínimas, esta salida reforzaría los problemas que supone el carácter condicional de la prestación y el refuerzo de la complejidad administrativa en la comprobación de recursos.

b) Las dificultades de acceso a la prestación de los beneficiarios potenciales

Uno de los problemas más característicos de los programas de rentas mínimas radica en que por su propio carácter diferencial y otros factores, no todas las personas con ingresos inferiores al mínimo reciben la prestación. La comprobación de recursos está acompañada

(19) Así queda demostrado en BURTLESS (1990), donde se aprecian las discrepancias en los niveles del ingreso mínimo estadounidense en cada Estado o en AYALA (1994), donde doy cuenta de una menor adecuación de las rentas mínimas destinadas a las familias numerosas en las regiones más pobres.

en muchos casos de un complejo proceso administrativo que interviene en la intimidad de los hogares. Se establece así un balance de ingresos y costes de una naturaleza muy peculiar, sopesando los individuos el coste de oportunidad de solicitud de la prestación, cuyo efecto estigmatizador va a excluir a un porcentaje relativamente importante de beneficiarios.

Como acertadamente ha señalado ATKINSON (1993b), la inadecuación entre beneficiarios potenciales y beneficiarios reales plantea dos tipos de problemas de inequidad. Por un lado, surge un problema de inequidad horizontal ya que entre las unidades familiares con derechos y condiciones de elegibilidad similares, unas reciben la prestación y otras no; por otro lado, existen también familias que no deberían recibir la prestación y sin embargo, sí tienen acceso (inequidad vertical).

Los datos del cuadro 7 nos permiten constatar el alcance del problema en algunos de los sistemas de rentas mínimas europeos. Al tratarse de una cuestión que hasta el momento ha sido objeto de análisis en escasas ocasiones, las fuentes de información distan de ser homogéneas. Aun así, los datos permiten apreciar la magnitud del problema en determinados países. Hay que señalar que en los programas de más reciente creación se necesita cierto período de rodaje. Resulta ilustrativa la experiencia francesa, en la que se pasa de un porcentaje de acceso a la prestación de los beneficiarios potenciales cercano al 60 por ciento al término del primer semestre, al 90 por ciento transcurridos cuatro años desde su implantación. Es llamativo observar cómo se diferencia el patrón de beneficiarios —siendo cerca del 60 por ciento personas solas— de las previsiones iniciales por las que un 60 por ciento serían parejas con hijos a su cargo. Aunque los porcentajes son menores, la experiencia del IMI vasco se acerca a la francesa.

Un caso singular es el británico para el que, a diferencia del resto, existe una literatura verdaderamente amplia. El acceso al Income Support es mucho mayor que en el caso de otros programas asistenciales; aun así, se han reducido los porcentajes de acceso desde mediados de los ochenta (20). Hay sistemas en los que el problema es realmente importante, como reflejan las cifras cercanas a la mitad de los beneficiarios potenciales en Bélgica, Alemania e Irlanda. En estos ca-

(20) Ver FRY y STARK (1992).

sos, la mejora de los porcentajes de respuesta puede ser un instrumento eficaz para la reducción de las situaciones de insuficiencia de rentas.

A menudo se aduce como causa principal de la falta de respuesta el problema de la información. Dada la inexistencia de mecanismos para identificar exactamente los beneficiarios potenciales, el sistema va a depender tanto de la información como del comportamiento de éstos. El desconocimiento de la prestación o la creencia de no reunir los requisitos para acceder a ella, ya sea por intentos previos fallidos, pero sin tener en cuenta cambios posteriores en la legislación o el propio cambio en las circunstancias personales, son factores que explican parcialmente la falta de respuesta. Pero existen también otro tipo de motivos. Parte de estas razones comienzan a ser conocidas gracias a encuestas directas a los beneficiarios potenciales, pero el propio hecho de no solicitar la prestación dificulta la identificación de una muestra representativa. Otra vía de análisis procede de la utilización de técnicas estadísticas y econométricas en modelos económicos que tratan de examinar las posibles interacciones entre un conjunto de variables (edad, ingresos, tipo de vivienda, etc.), y las diferentes probabilidades de solicitar la prestación (21).

WIM VAN OORSCHOT (1991) agrupa las razones de la falta de respuesta en tres grupos, dependiendo del nivel desde que se produce: factores que dependen del propio esquema de rentas mínimas, de la administración y del propio beneficiario. En general, es más probable que se dé la falta de respuesta en esquemas de rentas mínimas en los que la legislación es compleja y cuantiosa, no están claramente definidos los requisitos que dan derecho a la prestación, existe una prueba de comprobación de recursos, ponen el énfasis en colectivos marcadamente marginales, complementan otras fuentes de renta y dejan la iniciativa de arranque del proceso de solicitud a los propios beneficiarios. Desde la Administración, los factores que favorecen la falta de respuesta son, entre otros, la presencia de un trato considerado por los solicitantes como humillante, los intentos de combinar lo que es propiamente un servicio con una función de control del fraude, la escasa calidad y cantidad de la información, trabajar con criterios basa-

(21) Encontramos una excelente revisión de los estudios sobre la falta de respuesta en CRAIG (1991).

dos en tópicos, funcionar con procedimientos administrativos poco modernizados, la utilización de impresos de solicitud poco comprensibles y una escasa coordinación con otras administraciones con responsabilidades importantes en el ámbito de la asistencia y la inserción. Los factores que motivan la falta de respuesta dependientes del propio beneficiario son su ignorancia de la existencia del esquema, un conocimiento insuficiente y poco ajustado a la realidad de las condiciones de acceso así como de las fases del procedimiento administrativo, los temores de humillación o estigmatización, la sensación de dependencia, la percepción ya señalada de que son mayores los costes que los posibles beneficios y, obviamente, las dificultades para rellenar los impresos y reunir la documentación exigida.

Lógicamente, existen claras interacciones entre todos estos factores que van a potenciar la falta de respuesta; no cabe hablar de razones aisladas. En cada sistema predominarán más unas causas que otras dependiendo a su vez de otros factores. Habrá variaciones, por ejemplo, dependiendo del grado de descentralización del sistema. Posibles soluciones a unos problemas pueden generar o reforzar otros. Así, por ejemplo, la publicidad indiscriminada, aparte de aumentar los costes del programa, mientras mejora el problema de una información deficiente, puede reforzar el sentimiento de identificación de la renta mínima como «la renta de los pobres». Aceptar la prestación en estas condiciones puede generar un sentimiento de incapacidad y dependencia, junto a la consideración negativa de la persona.

c) Las barreras a la inserción

La principal novedad en el desarrollo reciente de los dispositivos de rentas mínimas ha sido el establecimiento del vínculo entre asignación monetaria y medidas adicionales de inserción. Surge el compromiso del beneficiario de participar en distintos cursillos de formación o la aceptación de determinadas ofertas de trabajo, acompañado en la toma de decisiones por una extensa red de servicios sociales. El énfasis en la inserción, sin embargo, ha propiciado una mejora de las soluciones a los problemas de exclusión, llega a cuestionar el carácter del derecho al existir una contrapartida. En distintos ámbitos de debate se han sucedido intensas discusiones sobre el acento de la contra-

prestación. Tal como están definidos los sistemas de la última ola de rentas mínimas, se desprende una responsabilidad similar de la sociedad y del beneficiario tanto en el advenimiento de la situación de necesidad como en la implicación activa en la estrategia de inserción. Sin embargo, las evidencias empíricas disponibles revelan claramente que los itinerarios de pobreza están ligados en un porcentaje muy elevado a las situaciones de desempleo o de precarización de la prestación laboral, en los que la responsabilidad individual es limitada.

Las restricciones financieras a las que se enfrenta el desarrollo de los sistemas de rentas mínimas acrecientan todavía más la relevancia de la inserción; si ésta no se fomenta a través de los programas, se agudiza la crisis de legitimidad de estos esquemas. La inserción, por tanto, supera el carácter tradicional asistencial de los programas y genera una reformulación de sus fines. Los programas de rentas mínimas ya no sólo han de cumplir los objetivos de equidad, sino que han de suponer un impulso de movilización social. La inserción será viable si la existencia de un dispositivo de rentas mínimas favorece una gestión más plural del bienestar social. El reconocimiento de la renta mínima como el derecho de cada ciudadano a la participación activa en la sociedad, se sitúa en la pura tradición marshalliana de integración de los derechos sociales en el estatus de ciudadanía. La incidencia potencial de la introducción de las rentas mínimas desde esta perspectiva, no sólo ha de ser calibrada en términos de viabilidad o eficiencia económica, sino que constituye un elemento oxigenante en cuanto a la apertura de cauces de cara a la consolidación de la participación de la sociedad civil, gestionando y evaluando los programas, y ajustando el papel del Estado en la actual encrucijada de los Estados de Bienestar.

¿Ha sido ésta la vía seguida por los sistemas de la tercera ola? ¿Ha supuesto la introducción de una renta mínima un avance en la movilización social? ¿Qué tipo de inserción pueden potenciar los programas de rentas mínimas? Son preguntas que necesariamente ligan las posibilidades de inserción global —aunque sin carácter exclusivo— a la inserción laboral. En este sentido, resulta obvio partir de la existencia de posibilidades muy distintas de creación de empleo en cada país para evaluar las posibilidades de inserción, especialmente cuando los programas de rentas mínimas van a ser evaluados por su capacidad para reincorporar o integrar a la gente en el mercado de trabajo. Es necesario, por tanto, rebajar ciertas expectativas sobre la inserción que

están ejerciendo una presión muy grande sobre el desarrollo de los sistemas de rentas mínimas. En los países en los que las agencias públicas de colocación se han mostrado ineficaces, resulta ficticia la crítica a los resultados de los contratos de inserción. Habría que cuestionar hasta qué punto existe un volumen suficiente de instituciones públicas y privadas con capacidad de llevar adelante la formación de los individuos con menores niveles de cualificación. En Francia, por ejemplo, un 30 por ciento de los beneficiarios del RMI tienen grandes dificultades en el desarrollo de al menos dos de las tres capacidades básicas, como son la lectura, la escritura y el cálculo (22). Hay que evitar, por tanto, la tentación de exigir resultados inmediatos; los procesos de inserción en los casos de total desarraigo o son inviables tal como están definidos los sistemas o deben durar varios años.

Una de las principales dificultades que acompañan el seguimiento de los contratos de inserción es la presencia de límites financieros que condicionan el desarrollo de inversiones adicionales. La experiencia francesa y el incipiente desarrollo en algunas CC.AA. de los proyectos de inserción ha demostrado que son necesarios programas locales propios ligados al desarrollo endógeno. No consiste únicamente en reproducir las experiencias de otros países y otras regiones; es necesario el crecimiento de la inversión con el consiguiente incremento de los costes. Adicionalmente, el hecho de que gran parte de los beneficiarios de estos programas son parados de larga duración restringe enormemente las posibilidades de inserción laboral. Sería necesario acompañar las medidas de formación, al menos en las primeras fases, con subvenciones directas a los empleadores, lo que no es ni fácil ni necesariamente eficaz. Las experiencias en algunos países como Alemania, Bélgica o Francia, revelan cifras muy reducidas de beneficiarios que acceden a este tipo de actividad laboral (23).

La experiencia francesa, dado que concede una importancia sustancial a las medidas de inserción, ejemplifica bien los problemas que ésta supone. Existe un porcentaje reducido de beneficiarios que dejan de recibir la prestación y sólo la mitad de los que permanecen firman el contrato de inserción (24). Los criterios principales en la orienta-

(22) Ver MAURIN y TORELLI (1992).

(23) Ver MILANO (1989).

(24) Datos tomados de ALLAIN (1993).

ción de estos contratos son la edad, la duración del paro y el nivel de formación, estando reservadas prácticamente las oportunidades de empleo en el sector privado a los beneficiarios menores de cuarenta años. Las dificultades de la inserción son especialmente notorias en las zonas en declive industrial, en las que los parados suelen ser obreros que han perdido sus trabajos de carácter muy especializado y con escasas posibilidades de reciclaje. Tal como destacan LEGROS y SIMONIN (1991), la mayor parte del escaso empleo creado es precario. Sólo una quinta parte de los beneficiarios se aprovecharon de las medidas establecidas, de los cuales algo más del 40 por ciento eran beneficiarios de las Acciones de Inserción y Formación (medidas flexibles de formación en centros especializados), mientras que un porcentaje similar se acogió a los contratos de empleo-solidaridad (empleos a tiempo parcial en el sector público o asociaciones no lucrativas, remunerados con el salario mínimo), beneficiándose el resto de los contratos de retorno al empleo para trabajos a tiempo completo, por los que se renuevan los contratos ya concluidos gracias a que el Estado asume parte de los costes que supone el mantenimiento del trabajador.

Todos estos datos nos permiten apreciar las severas dificultades existentes para alcanzar los objetivos de inserción. Las medidas ligadas a los programas de rentas mínimas han de ser novedosas y flexibles para ajustarse al pluralismo de situaciones de exclusión. No tiene sentido reproducir únicamente las medidas recogidas en los programas de empleo. Por un lado, es necesario avanzar hacia una mayor individualización de los contratos de inserción (25). Por otro, la participación de los agentes sociales dista de ser la adecuada. En los sistemas con comités locales de inserción, habitualmente están representados los sindicatos, la Administración, las asociaciones, pero no hay empresas. Como ha señalado DEACON (1992), resulta complicado que colaboren los empresarios en el que se les exige que formen a los que en términos económicos son considerados los menos productivos. Pero sobre todo, resulta inviable la inserción sin la participación activa de los beneficiarios en la gestión de sus propios proyectos. En el caso francés, únicamente un 7 por ciento de las personas beneficiarias de los proyectos de RMI han propuesto sus contenidos (26).

(25) Ver GARCIA ROCA (1993).

(26) LEGROS y SIMONIN: *op.cit.*, pág. 209.

d) Rentas mínimas y estructura de incentivos del mercado de trabajo

Posiblemente, la crítica más importante que se realiza a los programas de rentas mínimas está relacionada con sus efectos desincentivadores sobre la búsqueda de trabajo. El argumento tradicional es que las rentas mínimas representan un salario de reserva demasiado alto como para que la estructura de incentivos permanezca inalterada. La constatación empírica del problema de la «trampa de la pobreza», no hace sino avivar las críticas sobre el funcionamiento de los programas. La carga impositiva —ya sea a través de impuestos directos o cotizaciones— que sufren las familias con ingresos levemente superiores al mínimo oficial, hace que los costes que supone trabajar (entre los que se incluye la pérdida del derecho a la prestación) superen en muchos casos los ingresos netos. En ciertos casos, el aumento de la renta bruta puede no dar lugar a un aumento de la renta disponible. DEACON y BRADSHAW, por ejemplo, pudieron constatar que en 1983, una familia inglesa con unos ingresos brutos de 120 libras a la semana podrían gozar de una situación que no fuera superior a la de otra familia con 70 libras.

Trasladar el análisis convencional de la relación entre los programas de mantenimiento de rentas y la oferta de trabajo al ámbito de las rentas mínimas, no deja de suponer, sin embargo, una concepción unidimensional de un marco de relaciones mucho más amplio. Los análisis económicos —mayoritariamente utilizados en la estimación del efecto de las rentas mínimas sobre el mercado de trabajo— establecen una restricción lineal presupuestaria que ha de afrontar el beneficiario y una derivación de sus decisiones de participación en el mercado de trabajo a través de distintos supuestos sobre la utilidad marginal del ocio o la renta. De esta forma se deja de lado la diversidad de las decisiones. Si para el conjunto de la población activa existe en la práctica una pluralidad de elementos generadores de múltiples efectos distintos, para el segmento potencialmente beneficiario de los programas de rentas mínimas esta diversidad se acentúa todavía más. Como recientemente ha señalado ATKINSON (27), la garantía de ingresos puede dar lugar a decisiones de oferta escasamente tipificadas en los modelos de incentivos.

(27) Ver ATKINSON (1993b).

En general, varios estudios han demostrado que los efectos globales de los programas de rentas mínimas sobre la oferta de trabajo, aunque son significativos estadísticamente no son lo suficientemente cuantiosos como para hablar de un gran efecto distorsionador (28). Sin embargo, cuando pasamos desde la tendencia agregada a la consideración de determinados tipos de empleo y segmentos de la población, sí se confirma de una manera más visible la creencia tradicional ortodoxa (29).

Disponemos de escasa información para evaluar este tipo de efecto en el caso de los sistemas más recientes de rentas mínimas. En general, aunque no exista una relación directa, es significativo que un porcentaje elevado de los beneficiarios lleven un prolongado período de tiempo recibéndolo. ¿Supone esto que los programas favorecen la desincentivación laboral o que los dispositivos de inserción fracasan? Datos recientes sobre el RMI francés (30) en los que se compara la actitud de las personas fuera del mercado de trabajo según sean beneficiarios o no, revelan que en ningún caso existe una búsqueda menos activa de empleo de los que reciben la renta mínima.

VI. EL FUTURO DE LAS RENTAS MÍNIMAS EN EUROPA

Los límites implícitos en el desarrollo de los sistemas de rentas mínimas condicionan su evolución a medio plazo. Los problemas de financiación y eficiencia unidos a las dificultades para apoyar los procesos de inserción y los propios problemas institucionales que se derivan del carácter condicional de la prestación, hacen que sea necesaria la reforma de algunos de los pilares de los sistemas de rentas mínimas. Las dificultades se amplían, como hemos visto, al ser insuficientes las

(28) Aunque se refieran a la realidad estadounidense, resulta significativo comprobar que dos estudios en los que se hace una detallada revisión de los efectos desincentivadores de los programas de rentas mínimas, separados por una década, ofrecen resultados similares en el sentido de un efecto negativo reducido sobre la incorporación al mercado de trabajo. Ver DANZIGER, *et al.* (1981) y MOFFIT (1992).

(29) Sirva como ejemplo el Income Support británico, con un efecto desincentivador importante de la participación en el mercado laboral de las mujeres con hijos a su cargo y en general de las mujeres casadas, en el caso del empleo a tiempo parcial. Ver, por ejemplo, WALKER (1993).

(30) MAURIN y TORELLI: *op.cit.*, pág. 40.

prestaciones para elevar los ingresos de los hogares por encima del umbral de pobreza. Las situaciones de exclusión, sin embargo, continúan produciéndose, cronificándose las necesidades sociales.

Son, por tanto, numerosas y de naturaleza muy distinta, las barreras establecidas que han de superar los sistemas de rentas mínimas en Europa. Barreras condicionadas en el momento presente por una transformación singular del marco comunitario de relaciones económicas. Los procesos de ajuste y convergencia económica inciden de dos formas muy distintas sobre los sistemas de rentas mínimas. Desde la vertiente de las necesidades, distintos informes sobre los efectos de la formación definitiva del Mercado Unico, han revelado que las ganancias económicas no se van a repartir de forma igualitaria ni entre los Estados miembros, ni entre los sectores productivos, ni entre los distintos grupos de la población. Existe una preocupación generalizada sobre el reforzamiento de los procesos de exclusión que puede suponer esta expansión. En el caso concreto de las rentas mínimas, se añadirán nuevas presiones a las ya vigentes. La intermitencia de la relación con los sistemas de bienestar de los trabajadores con empleos precarios y en sectores industriales de demanda débil, dificultará su acceso a los mecanismos de protección contributivos. Igualmente, el desempleo de los ochenta hace que muchos trabajadores se retirarán con sistemas incompletos, creando un substrato dentro de la tercera edad e incrementando la necesidad de una renta mínima. Como señala LEGRAND (1990), si el desarrollo de la integración europea ha propiciado la extensión de nuevas formas de exclusión, la Comunidad se convierte en responsable de atenuarla. A estos argumentos proclives a la convergencia en los sistemas de rentas mínimas desde las directrices fijadas por la Comunidad, se le suman los relacionados con la filosofía social de la integración tales como la similitud de derechos entre los ciudadanos comunitarios, siendo los relacionados con la garantía de un ingreso mínimo tan válidos como cualquier otro, o los mismos requisitos de justicia social y cohesión en la construcción del espacio social europeo.

Sin embargo, en el sustrato inspirador de las necesidades de convergencia no se ubican únicamente los argumentos de justicia y equidad. Postulan también la existencia de un nivel mínimo garantizado de ingresos consensuado en la Comunidad aquéllos que contemplan la amenaza que supone a las posiciones competitivas de los países con

mayores niveles de protección social, la existencia de desniveles muy importantes en los costes que supone la financiación de esa protección. En otras palabras, desde esta línea argumental la convergencia de los sistemas de rentas mínimas sería irreversible ya que la existencia de cierto «dumping social» motivado por la reducción de los costes financieros públicos y privados en los países en los que no existe un sistema de rentas mínimas, puede generar tanto la movilidad de flujos de población hacia los países con dispositivos más generosos como la posibilidad de agravios comparativos en términos de competitividad.

Por un motivo u otro, la realidad es que la convergencia de los sistemas de rentas mínimas es una cuestión presente en el debate comunitario desde principios de los ochenta, creciendo la intensidad de la discusión en los últimos tiempos. De hecho, desde junio de 1992 existe una recomendación explícita del Consejo de Europa sobre los criterios de convergencia de los sistemas asistenciales comunitarios de cara a garantizar un nivel mínimo de ingresos a cada ciudadano. Concretamente, la recomendación hace explícita la necesidad de «reconocer el derecho fundamental de cada persona a un nivel suficiente de recursos y asistencia social para vivir de un modo compatible con la dignidad humana» (31).

Los problemas surgen a la hora de valorar los posibles criterios que pueden guiar las líneas de convergencia. Hasta ahora, en muy pocos estudios se ha examinado cómo podría concretarse la existencia de una prestación similar en todos los países. ¿Debería ajustarse al nivel medio de vida en cada país o por el contrario para evitar los flujos de población, la cantidad pagada en cada país debería ser similar en valores absolutos? ¿Qué porcentaje de la financiación tendría que asumir la Comunidad? ¿Es posible armonizar las condiciones de acceso? Contestar estas preguntas implica partir de la existencia de convergencia en las necesidades sociales, lo que es un supuesto parcialmente restrictivo a la luz de la diferente incidencia y orientación de los procesos de extensión del desempleo y la pobreza. Una posible uniformidad de la prestación puede obviar las diferentes situaciones en cada país, reproduciendo en lugar de aliviar las tensiones que originan las

(31) «Diario Oficial de las Comunidades Europeas», 26-8-92.

situaciones de vulnerabilidad. La realidad es que los escasos esfuerzos en este sentido se han dirigido a examinar únicamente la posible convergencia en las cuantías (32).

En los debates sobre la convergencia de los sistemas de rentas mínimas, ha primado por tanto la idea de convergencia cuantitativa de los sistemas, sin cuestionar su posible eficacia. El hecho de no haber incluido en los planteamientos de convergencia elementos de juicio sobre modelos alternativos de rentas mínimas, refuerza la tradicional dicotomía entre protección ligada a la relación con el mercado de trabajo y protección universal (PARKER, 1992). Dejan de lado la reforma de los sistemas actuales de rentas mínimas. En las páginas anteriores hemos visto que tales sistemas están condicionados por numerosos límites. Las consecuencias negativas del carácter condicional de los programas, la insuficiencia de las prestaciones, la pérdida de intensidad protectora, los problemas financieros, el efecto estigmatizador, la posible dependencia de la prestación, el problema de la falta de respuesta y sobre todo, las dificultades para alcanzar los objetivos de inserción, revelan que los programas de rentas mínimas no son la solución definitiva de los problemas de inseguridad económica y vulnerabilidad social en Europa. Tampoco significa que no hayan contribuido a reducir esos riesgos; de hecho, ampliando los medios financieros y reorientando las estrategias de inserción, la incidencia positiva de los programas ha de ser realmente significativa. No se puede combatir ninguna de las manifestaciones de exclusión sin garantizar previamente un ingreso mínimo. Pero es necesaria la reformulación de los objetivos de la garantía de ingresos mínimos, cuestionando que la actual comprensión del proceso de convergencia se limite a un único ámbito donde las cuestiones económico-financieras ocupan la primacía. Los programas de rentas mínimas no han producido grandes revoluciones ni en los sistemas económicos ni en los sistemas de protección social.

(32) Ver, por ejemplo, el estudio de M. PETERS (1989). En él se trazan las posibles líneas de convergencia de las prestaciones a través de la denominada «fourchette de Gommers» que relaciona el nivel de la prestación con la renta media. A través de la expresión de las prestaciones en paridades de poder adquisitivo, se ofrece el posible intervalo de rentas —entre el nivel mínimo y máximo de la relación renta mínima/renta media por diferentes tipos de hogares— en el que podría determinarse la cuantía de la prestación en los países que no disponen de una renta mínima general a nivel nacional.

Por eso, a modo de epílogo cabría plantear qué alternativas alcanzables pueden dar lugar a la instauración de un instrumento que combine la garantía de ingresos con el cuestionamiento de los mecanismos actuales de distribución de los recursos y la agilización de los procesos de movilización social.

Una de las estrategias alternativas, reclamada con insistencia desde distintos círculos de opinión, consiste en reforzar la selectividad de las prestaciones, tratando de ajustar los beneficios a las situaciones de necesidad extrema a través del endurecimiento de las condiciones de acceso y el control del fraude. Según esta línea argumental se aliviarían de esta forma las presiones financieras de los sistemas. Lo que no evitaría esta opción sería nuevamente la colisión de objetivos, ya que los argumentos válidos en términos de eficiencia limitan la eficacia del sistema al aumentar el efecto estigmatizador de la prestación. Adicionalmente, la opción de la eficiencia radicalizaría la subordinación de la política social a la consecución de los objetivos de política económica. La existencia de una malla residual de seguridad no produciría el cuestionamiento de los modelos económicos de exclusión al concentrar el foco de atención más en los pobres que en la pobreza.

Una vía intermedia entre una mayor condicionalidad o universalidad, radica en la vinculación de la transferencia de renta a la realización de algún tipo de prestación laboral. Se trataría de la transición desde el «welfare» al «workfare» o subsidios activos. Los partidarios de demostrar la exacta realidad de la indigencia encuentran en esta fórmula una vía fácil de comprobación de la veracidad de la necesidad. Sin embargo, como ha señalado STANDING (1990), al convertir a una parte de la población en objetivo de los subsidios activos, se está clasificando implícitamente a un segmento como empleable y al resto como no empleable, reforzando la falsa dicotomía entre ciudadanos productivos y los que no lo son. Sería otra forma de potenciar la selectividad, en la que el trabajo es el principio para tener derecho a la prestación, en lugar de figurar el derecho a la protección como principio para la inserción.

Probablemente, el debate más rico en el entorno europeo se ha producido alrededor de la idea de un ingreso mínimo completamente incondicional. En su defensa encontramos planteamientos absolutamente divergentes ya sea en el plano ideológico o en las previsiones

sobre la posible articulación práctica de tal propósito, abarcando tanto desarrollos analíticos formalizados (33), como construcciones teóricas inspiradas en distintas fuentes (34), pasando por el mayor ajuste a la realidad del círculo de economistas británicos integrantes del Basic Income Research Group (BIRG), cuyos esquemas alternativos a la idea de Impuesto Negativo sobre la Renta, proponiendo la integración de la imposición personal sobre la renta con los programas de mantenimiento de renta, dotan de mayor lucidez al análisis de las propuestas alternativas a los sistemas actuales desde la perspectiva de erradicación del ya señalado problema de «trampa de la pobreza» (35) o la recientemente creada en Francia Asociación para la Instauración de una Renta de Existencia (36).

(33) Algunos de los ejemplos más recientes son los trabajos de BESLEY, T. (1990): «Means Testing Versus Universal Provision in Poverty Alleviation Programmes», *Economica*, núm. 57, págs. 119-29 y BOWLES, S. (1992): «Is income security possible in a capitalist economy? An agency-theoretic analysis of an unconditional income grant», *European Journal of Political Economy*, vol. 8, págs. 557-578.

(34) Desde la literatura utópica de PAINE, BELLAMY, BALIOD, POPPER-LYNKEUS, hasta las propuestas procedentes de la teoría económica heterodoxa del siglo XIX, como ejemplifica la discusión prekeynesiana de HERTZKA acerca de la persistencia de la pobreza como resultado del desvío entre PIB real y nominal o la postura de Alexandre MARC en la Francia de entreguerras con su postulado favorable a la instauración de un mínimo social garantizado desde su distinción — que podríamos llamar «sraffiana» — entre la zona económica de necesidades fundamentales y la zona económica de bienes superfluos, incluyendo en esta brevísima relación las versiones neomarxistas de las rentas mínimas de los años ochenta como es el trabajo de GORZ o la justificación ética de una renta mínima incondicional de PHILIPPE VAN PARIJS. Véase MILANO (1988), GORZ (1986) y VAN DER VEEN y VAN PARIJS (1986).

(35) Fruto de la reflexión del BIRG, disponemos de una serie amplia de publicaciones alrededor del concepto de «basic income», aparte de la continua aportación de aproximaciones teóricas y empíricas contenidas en las páginas de su «Bulletin» donde periódicamente se recogen las aportaciones de ATKINSON, DAHRENDORF, James MEADE y numerosos autores estrechamente vinculados a la London School of Economics. Entre las publicaciones recientes cabe destacar WALTER, T. (1989): *Freedom from Poverty, Freedom to Work*; Marion BOYARS; Rhys WILLIAMS, B.: *Stepping Stones to Independence: National Insurance after 1990*, Aberdeen University Press; PARKER, H. (1989): *Instead of the Dole: An Enquiry into Integration of the Tax and Benefit Systems*, Routledge; ATKINSON, A. B. (1989): *Poverty and Social Security*, Harvester/Wheatsheaf; MEADE, J. (1989): *Agathotopia: The Economics of Partnership*, Aberdeen University Press; BRITIAN, S. y WEBB, S. (1990): *Beyond the Welfare State: An Examination of Basic Income in a Market Economy*, Aberdeen University Press; BOWEN, A. y MAYHEW, K. (eds.) (1990): *Improving Incentives for the Low Paid*, MacMillan and Nedo y PARKER, H. y SUTHERLAND, H. (1991): *Child Tax Allowances? A Comparison of Child Benefit, Child Tax Reliefs, and Basic Incomes as Instruments of Family Policy*, STICERD, 1991.

(36) Una buena síntesis de los postulados sobre la transición desde el RMI francés a una renta mínima incondicional la encontramos en EUZEBY (1993).

La dispersión de enfoques se debe principalmente a las marcadas diferencias existentes entre los presupuestos ideológicos de partida y en las soluciones finales. De hecho, aunque convencionalmente así lo hagamos, no podemos agrupar en un mismo saco común las propuestas de dividendo social, salario social, salario ciudadano, renta básica, etc. Aunque como señala VAN PARIJS (1992), «alrededor de la idea de renta mínima se invocan los principios de libertad e igualdad, la eficiencia y la comunidad, la propiedad común de la tierra y una participación igualitaria en los beneficios del progreso técnico, la flexibilidad del mercado de trabajo y la dignidad de los pobres, la lucha contra el desempleo y contra las condiciones inhumanas de trabajo, contra el despoblamiento del medio rural y las disparidades interregionales, la viabilidad de las cooperativas y la promoción de la educación de adultos, la autonomía del trabajador», la forma de renta mínima resultante de cada uno de estos planteamientos varía enormemente.

El debate ha sido por tanto extenso, perfilándose la cuestión de una renta mínima incondicional que sirva de eje de la protección social como una de las cuestiones cruciales en la reorientación de los Estados de Bienestar en los años noventa. Sin embargo, si bien en la mayoría de los países se ha planteado la cuestión de una forma u otra, existen marcadas diferencias. La mayoría de estas reflexiones se han realizado en un marco de protección social muy determinado, principalmente en países con una larga tradición de Estado de Bienestar y con la presencia de una red última de seguridad institucionalizada desde hace décadas. En los países del Sur de Europa en los que todavía no existen sistemas de rentas mínimas, con esquemas de protección social poco desarrollados y todavía alejados tanto cuantitativa como cualitativamente de los niveles medios europeos, los interrogantes que surgen presentan matices muy distintos (37). En estos países sería necesario, al menos, introducir un sistema nacional de rentas mínimas como paso previo a una renta mínima incondicional.

El mérito principal de estos argumentos radica en la desvinculación de la protección social del mercado de trabajo en sociedades en las que el desempleo estructural ha alcanzado una magnitud conside-

(37) En un trabajo reciente he analizado las posibilidades de introducción de una renta mínima incondicional en España; ver AYALA (1993).

rable. Sin embargo, son necesarios todavía análisis mucho más ajustados a la realidad sobre las posibilidades financieras y los efectos económicos de este tipo de programas. El olvido en muchas de las propuestas del acompañamiento de los servicios sociales, los problemas de financiación o la misma ausencia de condicionalidad que da sentido al programa son actualmente obstáculos infranqueables.

Por eso, tal como propone ATKINSON (1993a), resulta lógico en el momento presente volver la mirada a una posible reforma de la Seguridad Social en Europa, complementando y modernizando los sistemas actuales con un esquema que preservara los principios de universalidad de las propuestas de renta ciudadana, con un único aspecto de condicionalidad basado en la participación (38). Aunque se han subrayado sus insuficiencias en la cobertura de las nuevas demandas sociales, la Seguridad Social sigue constituyendo con el empleo, la primera línea de defensa contra la pobreza. El beneficio ligado a la participación, aunque menos incondicional que en el caso de la propuesta anterior, eliminaría, según ATKINSON, gran parte de los problemas de las prestaciones sujetas a la comprobación de recursos. ¿Puede ser ésta la solución? Al menos, a priori, permitiría paliar parte de las debilidades características de los mecanismos tradicionales de rentas mínimas.

Sintetizando el panorama de alternativas de futuro, cabe finalizar señalando que las insuficiencias de los sistemas europeos de rentas mínimas han conducido a los programas a una encrucijada en la que sobresalen dos caminos divergentes: una mayor selectividad o universalidad. En la medida en que las restricciones económicas orienten la toma de decisiones políticas en uno u otro sentido, cabrá hablar de una reorientación de los sistemas hacia la cobertura de las situaciones de extrema necesidad sin incidir sobre las fuerzas reproductoras de pobreza o exclusión o de un firme compromiso hacia el pleno reconocimiento de los derechos sociales.

(38) Aunque sería necesario profundizar en la definición del concepto de participación, existen actitudes que para ATKINSON estarían, sin duda alguna, incluidas en una posible clasificación como el trabajo ya sea asalariado o por cuenta ajena, la incapacidad física para desempeñar una actividad laboral, la disponibilidad para trabajar, el desarrollo de actividades o cursos específicos destinados a la mejora de las cualificaciones, el sostenimiento económico de hijos o personas mayores, el voluntariado social, etc.

BIBLIOGRAFIA

- AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. y LAPARRA, M. (1993): *IMI: Primera Evaluación*, Consejería de Integración Social de la Comunidad de Madrid.
- ALLAIN, D. (1993): «Que sont devenus les premiers bénéficiaires du RMI?», *Problèmes économiques*, núm. 2536, págs. 15-19.
- ATKINSON, A. B. (1991a): *The Social Safety Net*, STICERD, Welfare State Programme, WSP/66, London School of Economics.
- (1991b): «A National Minimum? A History of Ambiguity in the Determination of Benefit Scales in Britain», Incluido en T. y D. WILSON (eds.): *The State and Social Welfare*, Longman.
- (1992): «Towards a European Social Safety Net?», *Fiscal Studies*, 13:3.
- (1993a): *Beveridge, the National Minimum, and its Future in a European Context*, STICERD, Welfare State Programme, WSP/85, London School of Economics.
- (1993b): *On Targeting Social Security: Theory and Western Experience with Family Benefits*, STICERD, Welfare State Programme, WSP/99, London School of Economics.
- AYALA, L. (1993): «Citizen's Income in Spain?», *BIRG*, núm. 16, págs. 18-21.
- (1994): «Social needs, inequality and Welfare State in Spain: Trends and Prospects», *Journal of European Social Policy* (en prensa).
- AYALA, L.; MARTINEZ, R. y RUIZ-HUERTA, J. (1993): «La distribución de la renta en España en los años ochenta: una perspectiva comparada», *I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza*, vol. II, Fundación Argentaria, págs. 101-136.
- BIEN (1992): *Au delà du RMI et de l'Etat Providence. Actes du 4e Congrès International*, Université de Paris Val de Marne.
- BURTLESS, G. (1990): «The economist's lament: public assistance in America», *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, págs. 57-78.
- CALLAN, T., et al. (1989): *Poverty, Income and Welfare in Ireland*, Economic and Social Research Institute, Dublín.
- CRAIG, P. (1991): «Costs and Benefits: A Review of Research on Take-up of Income-Related Benefits», *Journal of Social Policy*, vol. 20, núm. 4, págs. 537-565.
- DANZIGER, S.; HAVEMAN, R. y PLOTNICK, R. (1981): «How Income Transfers Affect Work, Savings and the Income Distribution: A Critical Review», *Journal of Economic Literature*, vol. XIX, núm. 3, págs. 975-1028.
- DEACON, A. (1992): «Whose Obligations? Work and Welfare in the 1990s», *Benefits*, núm. 5, págs. 14-17.

- DEACON, A. y BRADSHAW, J. (1983): *Reserved for the Poor: The Means-test in British Social Policy*, Oxford, Robertson.
- DELEECK, H. y VAN DEN BOSCH, K. (1992): «Poverty and adequacy of Social Security in Europe: a comparative analysis», *Journal of European Social Policy*, vol. 2, págs. 107-120.
- DELEGATION INTERMINISTERIELLE AU REVENU MINIMUM D'INSERTION (1993): *RMI*, varios números, París.
- DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (1988): *Wochenbericht* 50/88, 15 de diciembre de 1988.
- EUROSTAT (1993): *Recettes et dépenses de protection sociale, 1980-91*, Luxemburgo.
- EUVRARD, F. (1989): «Minimum income support schemes. Practical lessons», *European Conference on Basic Incomes*, Cumberland Lodge.
- EUZEBY (1989): «Ingresos mínimos garantizados», Anexo al Informe sobre *Ingresos mínimos garantizados*, presentado al Consejo de Europa por la Comisión de Asuntos Sociales, Sanidad y Familia. Documentos Fundación Encuentro, núm. 79.
- EUZEBY, C. (1991a): *Le revenu minimum garanti*, Editions La Découverte, París.
- (1991b): «La renta mínima en los países de la Comunidad Económica Europea», en BETOLAZA, J. I. (coord.): *Nuevas necesidades: Nuevas prestaciones, Cuartas Jornadas de Economía de los servicios sociales*, Ed. Asociación de Economía de la Salud, Barcelona.
- (1993): «Du revenu minimum d'insertion au revenu minimum d'existence», *Futuribles*, núm. 177, págs. 41-53.
- FRY, V. y STARK, G. (1992): «The Take-up of Means-Tested Benefits in the UK: The Transition to Income Support and Family Credit», Conferencia sobre *Social Security 50 Years after Beveridge*, University of York, Reino Unido.
- GARCIA ROCA, J. (1993): «Lo público y lo privado frente a la exclusión social», en AA.VV.: *La inserción sociolaboral a debate*, Generalitat Valenciana/Editorial Popular.
- GAZIER, B. (1990): «L'analyse économique des revenus minima en Europe», *Revue Française des Affaires Sociales*, enero-marzo.
- GONZALEZ ROYUELA, M.; ESTIVILL, J. y DE LA HOZ, J. M. (1993): *La Inserción, a debate*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz.
- GORZ, A. (1988): *Los caminos del paraíso*, ed. Laia.
- INE (1993): *Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid.

- JEANDIDIER, B. y HAUSMAN, P. (1992): «The role of cash social transfers in household financial security: a static analysis followed by a dynamic analysis applied to the situation in Luxembourg and Lorraine», Conferencia sobre *Social Security 50 Years after Beveridge*, University of York, Reino Unido.
- LEGRAND, J. (1990): *On the Convergence of Guaranteed Minimum Income Schemes*, University of Bath (mimeo).
- LEGROS, M. y SIMONIN, B. (1991): «Minimum income for economic and social integration and access to employment: Some reflections on the French experience», *Labour and Society*, vol. 16, núm. 2, págs. 193-218.
- MAURIN, E. y TORELLI, C. (1992): «RMI et comportements sur le marché du travail», *Economie et Statistique*, núm. 252, págs. 37-42.
- MILANO, S. (1988): *La pauvreté absolue*, Hachette, París.
- (1989): *Le revenu minimum garanti dans la CEE*, Presses Universitaires de France, París. Edición en español: «Los ingresos mínimos garantizados en la CEE», *Documentos de Bienestar Social*, núm. 23, Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- MISSOC (1992): *Social Protection in the Member States of the Community*, Commission of the European Communities, Bruselas.
- MOFFITT, R. (1992): «Incentive Effects of the U.S. Welfare System: A Review», *Journal of Economic Literature*, vol. XXX, núm. 1, págs. 1-61.
- NAGEL, S. (1992): «Protección social e ingresos mínimos garantizados. Resumen de algunos programas gubernamentales en Europa», Incluido en AA.VV.: *Los sistemas de Seguridad Social y las nuevas realidades sociales*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- OCDE (1993): *Perspectives économiques de l'OCDE*, núm. 54.
- (1994): *National Accounts, 1960-1992*, París.
- O'HIGGINGS, M. y JENKINS, S. (1990): «Poverty in Europe: Estimates for 1975, 1980 and 1985», en TEEKENS, R. y VAN PRAAG, B. (eds.): *Analyzing Poverty in the European Community*, Luxemburgo, EurostatNews.
- OIT (1984): *La sécurité sociale à l'horizon 2000*, Ginebra.
- OORSCHOT, W. VAN (1991): «Non-take-up of Social Security Benefits in Europe», *Journal of European Social Policy*, vol. 1, núm. 1, págs. 15-30.
- OORSCHOT, W. VAN y SCHELL, J. (1991): «Means-testing in Europe, a growing concern», incluido en ADLER, M. (ed.): *The Sociology of Social Security*, Endinburgh University Press, págs. 187-211.
- PARKER, H. (1989): *Instead of the Dole*, Routledge, Londres.
- *et al.* (1991): «Basic Income and the Labor Market», *BIRG Discussion Paper* núm. 1. Basic Income Research Group, Londres.

- (1992): «Onwards from Beveridge: Labour market effects of work-tested benefits, and their replacement by Citizens' Incomes», Conferencia sobre *Social Security 50 Years after Beveridge*, University of York, Reino Unido.
- PETERS, M. (1989): «Convergence to a Community Minimum Income?», *European Conference on Basic Incomes*, Cumberland Lodge.
- ROOM, G. (1990): *New poverty in the European Community*, MacMillan, Londres.
- *et al.* (1991): *National Policies to Combat Social Exclusion, 1991 Report*, CRESEP.
- SANZO, L. (1991): «La eficacia de las políticas de mínimos garantizados en la CEE», en BETOLAZA, J. I. (coord.): *Nuevas necesidades: Nuevas prestaciones. Cuartas Jornadas de Economía de los servicios sociales*, Ed. Asociación de Economía de la Salud, Barcelona.
- SCHULTE, B. (1989): «Income Support Strategies», *European Conference on Basic Incomes*, Cumberland Lodge.
- (1990): *The right to a minimum income in the systems of social protection of the member states of the European Community*, Max-Planck-Institute für ausländisches und internationales Sozialrecht, Munich (mimeo).
- STANDING, G. (1989): «European unemployment, insecurity and flexibility: a social dividend solution», OIT: *World Employment Programme Research, Working Paper*, núm. 23.
- (1990): «El camino hacia el subsidio activo», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 109, núm. 4, págs. 499-516.
- STOESZ, D. y KRAGER, H. J. (1990): «Welfare reform: From illusion to reality», *Social Work*, núm. 35, págs. 141-147.
- TOWNSEND, P. (1979): *Poverty in the United Kingdom*, Harmondsworth, Penguin.
- VANLERENBERGHE, P. (ed.) (1992): *RMI-Le Pari de l'Insertion*, La Documentation Française, París.
- VAN DER VEEN, R. J. y VAN PARIJS, P. (1986): «A Capitalist Road to Communism», *Theory and Society*, núm. 15, págs. 635-655.
- VAN PARIJS, P. (ed.) (1992): *Arguing for Basic Income*, Verso, Londres.
- WALKER, I. (1993): «Income Taxation, Income Support Policies and Work Incentives in the UK», incluido en JACKSON, P. M. (ed.): *Current Issues in Public Sector Economics*, MacMillan, Londres.



El Programa de Ingreso Madrileño de Integración: Una experiencia de lucha contra la exclusión social

Elena Vázquez
Consejera de Integración Social.
Comunidad de Madrid

1. EL PROGRAMA IMI EN EL MODELO ESPAÑOL DE PROTECCION SOCIAL

En octubre de 1990 la Comunidad de Madrid puso en funcionamiento el Programa de Ingreso Madrileño de Integración. Con ello se incorporaba a la corriente iniciada en el País Vasco en 1988 y seguida desde entonces por la práctica totalidad de las comunidades autónomas de establecer rentas mínimas de inserción social. En el caso de la Comunidad de Madrid, el Gobierno regional anunció en mayo de 1989 la intención de establecer una renta mínima de inserción. En diciembre del mismo año el Gobierno regional y los sindicatos UGT y CC.OO. acordaron su puesta en marcha dentro del año 1990, y en octubre de dicho año se produjeron las primeras incorporaciones.

Este proceso de creación de rentas mínimas de inserción autonómicas ha incorporado a España (con grados y resultados desiguales) a la corriente ampliamente mayoritaria en la Comunidad Europea de considerar tales mecanismos como una pieza básica de la lucha contra la exclusión social. En 1992 la propia Comisión de las Comunidades Europeas aprobó una recomendación en favor del establecimiento de tales rentas mínimas en todos los países de la Comunidad.

En esencia, el Programa IMI es un programa de renta mínima de inserción, es decir, un programa que pretende partir de un mecanismo de renta mínima como medio de detectar y conectar con las personas y familias excluidas para promover su integración social por medio de acciones de diverso tipo (proyectos de integración, programas de los servicios sociales, acciones en colaboración con las agen-



cias públicas encargadas del empleo, la formación, la educación o la vivienda, etc.).

Los mecanismos de renta mínima (como la primera mitad del IMI) tienen, entre otros resultados, el de hacer visible, identificable a la población que queda fuera de los mecanismos tradicionales de protección social y del empleo.

En los últimos años se han creado varios mecanismos que han llenado algunos de los principales huecos del sistema español de protección social. La universalización de la asistencia sanitaria y de la educación básica han sido dos pasos de gran importancia. En el terreno más estricto de la garantía de un mínimo de ingreso económico los principales avances han sido:

a) El establecimiento de los complementos de mínimos de pensiones de la seguridad social, así como el mecanismo de revalorización, que sitúan a la gran mayoría de los pensionistas en niveles de ingreso sustancialmente mejores que lo que venía siendo habitual;

b) la creación de las prestaciones (pensiones y prestaciones familiares) no contributivas de la seguridad social, que han incorporado a la protección a un sector importanté de ancianos y minusválidos anteriormente excluidos de la seguridad social; y

c) la ampliación de la cobertura de la protección por desempleo (en especial el subsidio por desempleo).

De este modo, la imagen que da nuestro sistema de protección social es que cubre todas las situaciones de necesidad económica que pueden darse. Esta imagen es, en esquema, la siguiente:

1. La gran mayoría de los hogares tienen garantizados unos ingresos a través del empleo, forma *normal* y la más deseable de sostenerse.

2. La gran mayoría de las personas mayores de sesenta y cinco años o inválidas tienen garantizado un ingreso a través de las pensiones de la seguridad social, cuyas cuantías mínimas han crecido notablemente en los últimos años.

3. Quedarían fuera de estos dos grandes mecanismos *normales* de obtener ingresos los siguientes colectivos:

a) Los mayores de sesenta y cinco años que no tienen derecho a una pensión de la seguridad social; éstos pueden solicitar desde 1991 una pensión no contributiva de vejez de la seguridad social.

b) Las personas en edad laboral (hasta sesenta y cinco años) pero que no tienen la capacidad de trabajar (entendida como una minusvalía de más del 65 por ciento); éstas pueden solicitar una pensión no contributiva de invalidez de la seguridad social.

c) Las personas en edad laboral (hasta sesenta y cinco años) que tienen la capacidad de trabajar (es decir, sin minusvalía o con minusvalía inferior al 65 por ciento) y carecen de empleo (es decir, los desempleados); éstos están protegidos por las prestaciones y el subsidio de desempleo.

Sin duda la protección de este último grupo es la más problemática. Se trata de personas que *teóricamente* podrían aspirar a un empleo. La política de protección por desempleo ha tenido como preocupación importante no crear mecanismos en los que una prestación económica pudiera suponer un *desincentivo* a la búsqueda de empleo. Esta preocupación ha llevado a la protección selectiva de esta población, dirigiendo el subsidio (asistencial) por desempleo hacia colectivos que por su edad (mayores de cuarenta y cinco o de cincuenta y dos años) o sus características sociales y geográficas (los jornaleros andaluces y extremeños) parecían claramente excluidos de hecho del mercado de trabajo.

La experiencia del Programa IMI permite poner de manifiesto que este esquema de protección aún deja caer entre sus mallas a ciertas poblaciones o colectivos. El Programa IMI va dirigido a personas en edad activa (veinticinco a sesenta y cinco años), por lo que afecta sobre todo al último grupo de los señalados más arriba. Trataremos de indicar cuáles son estas poblaciones excluidas en el siguiente apartado.

2. EN QUE CONSISTE EL PROGRAMA IMI

Desde octubre de 1990 a diciembre de 1993 han solicitado su incorporación al Programa IMI unos 16.400 hogares madrileños, que suponen alrededor de un 1,1 por ciento de los hogares de la Comunidad de Madrid. El número de hogares que seguía en el Programa a fi-

nales de 1993 era de unos 7.500. Esta cifra (el *stock* de hogares incorporados al Programa en un momento determinado) se ha mantenido estable a lo largo de 1993, pero muestra una cierta tendencia al alza desde hace unos seis meses.

Es difícil decir cuál es la población que podría estar incorporada al programa en condiciones *óptimas* de información y acceso de los ciudadanos, de funcionamiento de los servicios sociales encargados de su incorporación y seguimiento, y de posibilidades de ofrecer actividades de inserción atractivas (por útiles y adecuadas). En todo caso, las estimaciones iniciales apuntaban a unos 15 a 20.000 hogares, y no hay grandes argumentos para desechar esas cifras en este momento. Caso de ser así, supondrían alrededor del 1-1,5 por ciento de la población madrileña.

El Programa IMI ofrece a las personas y familias que reúnen los requisitos establecidos en el Decreto que lo establece las siguientes prestaciones:

a) En primer lugar una prestación económica diferencial que completa los ingresos (si los hay) de la persona o familia hasta el baremo del IMI. La cuantía media real (descontados los ingresos de las familias) está entre las 34 y 35.000 pesetas al mes.

b) En segundo lugar, el trabajo de los servicios sociales generales a través de sus programas, con el fin de ayudar a las personas o familias a diagnosticar sus dificultades y posibilidades de inserción social, a buscar recursos sociales adecuados (actividades de formación, apoyo social, tratamiento de salud, búsqueda de empleo, etc.). Este trabajo es el que llena de contenido el llamado Contrato de Inserción que la persona o familia debe firmar.

c) En tercer lugar, el Programa IMI ha propiciado y apoyado la creación de unos proyectos experimentales específicamente (aunque no exclusivamente) dirigidos a perceptores del IMI en los que se desarrollan actividades formativas, laborales y rehabilitadoras de manera muy intensiva en trabajo social directo. Estos proyectos, de los que una parte significativa se configura como embrión de futuras empresas de inserción, reciben el nombre de Proyectos de Integración IMI.

El volumen de gasto que supone el programa se encuentra en la actualidad en torno a los 3.300 millones anuales, sin contar el coste

del trabajo social de apoyo a través de los servicios sociales generales. Unos 3.000 millones corresponden a las prestaciones económicas y unos 300 a los proyectos.

3. LOS EXCLUIDOS; LA VISION DESDE EL PROGRAMA IMI

El Programa IMI es un buen observatorio de la situación de las poblaciones más desfavorecidas de la sociedad madrileña. El primer dato relevante de los puestos en evidencia por el programa es que la población a la que va dirigido, la población potencialmente beneficiaria es *un grupo pequeño de la población madrileña*. No se trata de un volumen incontenible de desempleados, pobres y pícaros que puedan optar a una vida de *rentistas* a costa de las prestaciones públicas.

Un segundo aspecto de la realidad que muestra el Programa IMI es la *heterogeneidad y variedad de la población excluida*. Es posible distinguir tipos diferentes de excluidos desde varios puntos de vista. No interesa aquí un análisis prolijo, y nos limitaremos a señalar aquellos grupos que tienen consecuencias diferentes para revisar el funcionamiento de nuestras políticas sociales.

A grandes rasgos podemos señalar los siguientes grupos:

1. Un primer grupo está formado por personas que no presentan problemas de marginación en el sentido fuerte de la expresión. Se trata de personas que pueden trabajar, carecen de empleo y de hecho están presentes en el mercado de trabajo pero con una *capacidad de competir por los empleos muy reducida* (baja cualificación, falta de experiencia laboral, dificultades familiares especiales, etc.). Son personas perfectamente integrables en el empleo siempre y cuando adquieran las destrezas y los elementos de competitividad que hoy les faltan. Sin embargo son algo más que parados necesitados de formación. Los mecanismos habituales de formación para desempleados no alcanzan a estas personas, bien por no adecuarse a sus niveles de formación básica, o por no encaminarles hacia empleos en los que tengan verdaderas oportunidades, o por otros problemas de acceso a los mismos.

En este grupo son frecuentes las mujeres solas con cargas familiares, parejas jóvenes, etc.

2. Un segundo grupo está formado por personas que, sin padecer tampoco problemas de marginación social en sentido estricto, están *excluidas de forma (casi) definitiva del mercado de trabajo*. Son personas que podrían trabajar, carecen de empleo, pero que por sus características personales (la edad es un factor decisivo) no tienen oportunidad alguna de entrar en el mercado de trabajo real. Se trata con frecuencia de desempleados de más de cuarenta y cinco ó cincuenta años de edad que no pueden recibir los subsidios de desempleo ni pensiones de jubilación, mujeres de edades también medias pero sin experiencia laboral anterior, etc.

3. Un tercer grupo está formado por personas en edad laboral que están excluidas del mercado de trabajo por una acumulación de problemas personales, sociales, de salud, etc., que los convierten en lo que podríamos llamar, con todas las cautelas, *minusválidos sociales*. Se trata de personas que no son clasificables como minusválidos físicos, psíquicos o sensoriales, pero que de hecho son incapaces de desarrollar un trabajo *normal*. Personas con problemas de alcoholismo, o relacionados con la salud mental son frecuentes en este grupo.

4. Por último, quedan los grupos (muy diversos) que presentan problemas de marginación social importantes. En estos casos su presencia en el IMI es síntoma de un problema de no integración (o en ocasiones de *integración patológica*) en la sociedad que va mucho más allá de la mera carencia de ingresos. Como muestra de la heterogeneidad del grupo, podemos señalar tres tipos muy diferentes de casos:

a) Un colectivo claramente diferenciado y bastante numeroso como es la *población chabolista marginal*.

b) Los usuarios crónicos de los servicios sociales (familias multiproblemáticas que han establecido toda una relación de dependencia con los servicios).

c) Los enfermos mentales crónicos.

Los datos que los trabajadores sociales encargados del trabajo de inserción social de los perceptores del IMI suministran, nos permiten una primera aproximación a su distribución según su capacidad de acceder al empleo. Cerca del 20 por ciento de los hogares perceptores del IMI estarían absolutamente incapacitados para acceder al empleo, al menos al empleo *normal*, tal y como se suele entender. Alrededor

de otro tercio necesitaría de un trabajo de recuperación o rehabilitación social previo a una posible inserción laboral. Así, en conjunto alrededor de la mitad de los hogares perceptores del IMI están *fuera* del mercado de trabajo por problemas de tipo social, familiar o de salud física y/o mental. La otra mitad estaría compuesta por hogares en los que al menos un miembro está en principio en condiciones para trabajar ya, pero en general con unas oportunidades reales de obtener un empleo muy reducidas.

El interés de detallar una tipología de las poblaciones incorporadas al Programa IMI en este documento reside en que muestran de algún modo por dónde deberían desarrollarse estrategias de integración social adecuadas a cada una de las situaciones. Ponen de relieve cuáles son algunas de las debilidades de la red de protección social hoy existente.

De forma muy esquemática, podrían señalarse varias líneas a desarrollar:

1. El primer grupo pone de relieve las limitaciones de muchas de las actuales estructuras de formación para el empleo para ayudar a algunas poblaciones con mayores dificultades. En principio podría decirse que es una población que necesitaría de unos servicios de formación para el empleo y colocación bastante personalizados, que combinasen una adaptación a la baja formación de partida con un papel de motivación y superación del alejamiento del mundo del empleo que padecen.

2. En los casos segundo y tercero nos encontramos con poblaciones de las que en general no cabe esperar su acceso al empleo normalizado. Se trata de personas cuya subsistencia dependerá de otros mecanismos, fundamentalmente de prestaciones sociales públicas de uno u otro tipo (renta mínima, pensiones de prejubilación o incapacidad para el empleo, prestaciones por desempleo crónico indefinidas, etc.). Es necesario diferenciar el tercer grupo (los *minusválidos sociales*), que necesitará de apoyos sociales más o menos intensos del segundo, que no tiene gran necesidad de los mismos, salvo con carácter preventivo.

En ambos casos sería concebible, sin embargo, una estrategia más activa de protección que la simple prestación económica acompañada

o no de seguimiento social. Se podría pensar en el desarrollo de actividades laborales o paralaborales de interés social protegidas (en la línea de las empresas de inserción y en otros terrenos) que combinasen una productividad (y rentabilidad) económica (aunque sea reducida), con la utilidad social. Ello permitiría no sólo una protección de menor coste final sino además añadir elementos rehabilitadores para unos y de reconocimiento y valoración social para todos.

3. En el caso de las poblaciones con una marginación fuerte y enquistada, la respuesta no puede venir desde un programa de renta mínima exclusivamente. Por hacer referencia al caso más claro, la resolución del problema de la población chabolista marginal pasa por una política integral y en profundidad de integración en la sociedad madrileña, dentro de la cual el IMI (la prestación, los proyectos) puede jugar un papel, pero siempre en el marco de esa estrategia global que tendrá probablemente como los dos nudos centrales el problema de la vivienda y el de la reconversión y la integración de la actividad económica de esa población. En los aspectos de acompañamiento social, proyectos de integración y también de renta mínima, el Programa IMI puede jugar un papel que será sin duda secundario en relación con los dos puntos centrales mencionados. Mientras tanto, la presencia en el IMI de esta población seguirá siendo un indicador de un problema de integración social no resuelto.

4. CRITERIOS PARA LAS POLITICAS DE LUCHA CONTRA LA EXCLUSION SOCIAL

El balance de estos casi cuatro años de experiencia en el Programa IMI muestra aspectos muy positivos junto con otros más limitados. El programa está funcionando bastante bien en su mecánica, sin desviaciones importantes respecto a lo previsto y sin problemas de fraude especiales. Está suponiendo un mecanismo de apoyo social para una parte de la población madrileña que de otro modo se encontraría desamparada de cualquier forma de solidaridad pública local. Y en una parte significativa de los casos ha supuesto el acceso a procesos de inserción social, de difícil evaluación en el largo plazo, pero que a corto plazo al menos han supuesto una mejora sustancial de la situación de estas personas.

Sin embargo, no hay que ocultar que el problema de la integración social de los excluidos es complejo, de difícil solución y que de ningún modo puede resolverse sólo con un programa de renta mínima de inserción. Ello es especialmente cierto en una situación como la que hemos empezado a vivir desde 1991-92, en la que un mercado de trabajo en contracción hace especialmente difícil la inserción laboral de quienes menos cartas tienen para competir en él. Los ajustes en las prestaciones por desempleo de los últimos meses también se han dejado sentir en el programa, y empieza a plantearse el problema de la llegada a los servicios sociales de parados con empleo anterior reciente, a los que un programa como éste poco puede ofrecer.

De manera muy esquemática, podríamos apuntar una serie de criterios que deberían inspirar el desarrollo a medio plazo de las políticas contra la exclusión.

1. En primer lugar, es importante insistir en que la población en situación de exclusión extrema es (aún) *poco numerosa y poco visible socialmente*. Su volumen aún reducido debe ser un motivo para pensar que es posible abarcarlo con costes razonables (en todo caso menores que los que se derivarían de dejarles a su suerte) y que pueden diferenciarse las políticas dirigidas hacia la exclusión extrema de las dirigidas hacia las desigualdades más en general. Una política de renta mínima de inserción no tiende a incidir directamente sobre el problema del paro en su conjunto, o sobre los ingresos bajos, sino sobre un sector más limitado de la población. En cuanto a su poca visibilidad, llega hasta el extremo de que los responsables de las políticas de protección social muchas veces no llegan siquiera a tener conciencia de que una pequeña (pero necesitada) parte de las poblaciones que atienden se escapan por entre los pequeños huecos de su normativa.

2. En segundo lugar, un criterio importante de la lucha contra la exclusión debe ser el esfuerzo por *incorporar a mecanismos de protección más normalizados* siempre que sea posible. En este sentido, la población de excluidos definitivos del empleo (prejubilados y *minusválidos sociales*) debería incorporarse en lo posible a los programas de protección por desempleo o de pensiones no contributivas. La posibilidad de flexibilizar los requisitos que hoy les dejan fuera de estos sistemas (en esencia reunir ya los requisitos para la jubilación en un

caso, la definición muy médica y rígida de la minusvalía de más del 65 por ciento, en el otro) debería ser estudiada muy seriamente.

3. El tercer criterio que debería introducirse (los proyectos de integración son una primera aproximación a esta línea) es el de orientar los esfuerzos hacia *el desarrollo de políticas activas de integración social*. De algún modo se trata más de dar la oportunidad de ser socialmente útiles a las personas (a la medida de sus posibilidades) que de cubrir de forma pasiva sus necesidades. Ello no debe suponer, sin embargo, la eliminación de mecanismos *pasivos* cuando no existan los *activos* o no puedan emplearse. El desarrollo de mecanismos productivos adaptados, de forma análoga a como la LISMI previó los centros especiales de empleo y los talleres ocupacionales, así como de formas de intercambio social entre los excluidos y la colectividad son esenciales para una estrategia de este tipo.

5. ALGUNAS PROPUESTAS CONCRETAS

En esta línea, podemos apuntar algunas propuestas concretas que permitirían profundizar en la lucha contra la exclusión social extrema.

1. En primer lugar, las rentas mínimas de inserción deberían pasar a tener un lugar propio y reconocido en el sistema español de protección social. Esto implica un acuerdo entre el gobierno central y los gobiernos autonómicos con el fin de establecer unos mínimos comunes para todo el país, sin perjuicio de que en cada comunidad se pueda tener en cuenta la especificidad de cada situación de exclusión social. Este reconocimiento de unos mínimos comunes deberá resolver también la cuestión de la financiación, que, sin renunciar a una importante aportación autonómica, necesitará de una contribución estatal. Además, este adquirir carta de naturaleza plena debería comportar una mejora sustancial de la coordinación de esfuerzos entre los servicios sociales autonómicos y municipales de una parte, y los servicios públicos de empleo (INEM, formación profesional ocupacional, etc.), de vivienda, de salud y de educación, hasta hoy más cimentados en la buena voluntad y los acuerdos puntuales que en una implicación de estos servicios en la vertiente de inserción de las rentas mínimas.

2. Una mejora en los niveles de protección familiar por hijos a cargo, centrada en los niveles de menos ingresos podría contribuir sensiblemente a aliviar la situación de muchas mujeres con cargas familiares no compartidas que tienen hoy un difícil encaje en el mundo laboral tanto por sus condiciones de cualificación y experiencia laboral, como por discriminaciones que aún existen y por la dedicación al cuidado de sus hijos. En un modelo que no ofrece una atención integral a los niños en la etapa preescolar parece difícil renunciar a algún tipo de protección familiar que compense la necesaria atención que las madres solas deben prestar.

3. Una flexibilización de los requisitos de acceso a los subsidios de desempleo para parados de muy larga duración, sobre todo los *definitivamente* excluidos del empleo, así como a las pensiones no contributivas por invalidez que den cabida a las personas incapacitadas para un empleo normalizado como resultado de un deterioro personal, de salud o social y que no cumplen el requisito del 65 por ciento de minusvalía.

4. Un apoyo al desarrollo de una economía social de inserción, con modalidades diversas, basada en una compensación de la menor productividad de las personas en grave dificultad social. En este sentido, sería necesario establecer un marco legal para este tipo de actividades, que delimitase la población a la que van dirigidas, las modalidades concretas de actividad (por ejemplo, empresas productivas de inserción, entidades de empleo temporal para la inserción, empleo social desde entidades públicas o privadas, incentivos para la colocación posterior cuando sea posible, etc.), y las formas concretas de compensación de la menor productividad (subvención de gastos adicionales de formación y acompañamiento, reducción de cargas fiscales y sociales, subvenciones a la contratación, criterios sociales en la prestación de servicios públicos, sobre todo a nivel municipal, etc.).



Onyar Est: Un modelo de acción contra la exclusión y la pobreza

Dolors García i Cornellà
Joseba Ruiz i Montiel
Amadeu Mora i Duran

INTRODUCCION

La construcción de la Europa social del futuro

La apertura de las fronteras europeas supone una oportunidad histórica para poner en común, más allá de las actividades económicas y comerciales, toda una red de conocimientos culturales que permitirán el acercamiento de la ciudadanía europea.

Pero este hecho también propicia la contemplación de un paisaje no demasiado reconfortante: el paisaje de la pobreza. Cuarenta y nueve millones de europeos, según el informe «Eurostat» de 1990, tienen una renta inferior al 50 por ciento de la renta media de los ciudadanos de su país.

Construir la Europa social del futuro tiene que pasar forzosamente por un tratamiento válido del paro y de la pobreza que permita, a largo plazo, mejorar el nivel de vida para el conjunto de la sociedad.

Y es en este marco de sensibilización colectiva en el que trabajan los responsables políticos de la Comunidad Europea, creando programas como el de *Pobreza 3*, Tercer Programa Europeo de Lucha Contra la Pobreza.

¿Qué es *Pobreza 3*?

La pobreza es un fenómeno que, *más allá de la precariedad económica*, engloba muchas áreas de la vida de la persona (trabajo, salud e higiene, vivienda, educación, relaciones sociales...). La intervención de *Pobreza 3* viene determinada por la actuación en todas esas *dimen-*

siones al mismo tiempo. *Por ello, Pobreza 3 define su actuación como multidimensional.*

Tradicionalmente, los programas de acción social se han llevado a cabo por diferentes entidades y también desde puntos de vista divergentes y bajo diversas legislaciones. Esta manera de actuar ha dispersado los esfuerzos de los trabajadores sociales y ha propiciado soluciones a menudo demasiado puntuales y de efectos temporales muy limitados. *Pobreza 3*, para combatir esta dispersión y conseguir unos resultados positivos a largo plazo, coordina e integra todos los planes de ayuda social, incluso los que se derivan de los servicios públicos o de los movimientos asociativos. *De esta manera consigue actuaciones consistentes y eficaces.*

En la lucha histórica contra la pobreza, se han proporcionado ayudas desde las instituciones sin buscar la participación de los propios necesitados que, con este sistema, han llegado a ser receptores pasivos de las ayudas. *Pobreza 3*, en cambio, parte del hecho que la implicación de los más necesitados es esencial para transformar su situación. Así no son sólo beneficiarios sino que se sienten también usuarios.

Por lo tanto, los soportes principales de *Pobreza 3* pueden concretarse en el tratamiento multidimensional de las ayudas, la cooperación de todos los agentes sociales y la implicación de los propios afectados.

¿Por qué una acción modelo en Girona?

Girona participó en el Segundo Programa Europeo de la Lucha contra la Pobreza con un pequeño proyecto dirigido a asistir a 75 familias en situación de pobreza severa.

La breve experiencia de dos años de duración tuvo una incidencia muy notable porque permitió conocer mejor la problemática que afecta a las familias pobres, las formas de actuar en el resto de países, a la vez que fue una experiencia piloto útil para la implantación de las políticas de Rentas Mínimas en España.

Los resultados obtenidos y la capacidad técnica que permitió permitieron la elaboración del Programa Onyar Est y que este proyecto fuese considerado por *Pobreza 3* una acción modelo.

¿Qué es Onyar Est?

Onyar Est es un programa global de lucha contra la pobreza que *siguiendo las directrices europeas* se desarrolla en los distritos menos favorecidos de Girona.

El nombre Onyar Est hace referencia a la delimitación de los territorios en que se aplica este Programa: Font de la Pólvora, Vila Roja, Barri Vell, Torre Gironella.

El Programa incide en todos los factores que forman parte del problema de la pobreza, *conectando estratégicamente las acciones y asistencias necesarias para la inserción socioeconómica de la población pobre.*

LA ESTRUCTURA

La organización

El Programa Onyar Est se organiza alrededor de tres niveles que son complementarios y que pretenden posibilitar la integración de las múltiples acciones necesarias.

NIVEL DIRECTIVO

Al frente del Programa hay un Comité Directivo en el que están representados políticamente y/o técnicamente el conjunto de Instituciones interesadas en generar y mantener una dinámica de acciones conjuntas para conseguir más eficacia en la lucha contra la pobreza.

Esta asociación responsable y solidaria entre instituciones para llevar a cabo un proyecto común es el que *Pobreza 3* llama *partenariado*.

NIVEL OPERATIVO

Es el formado por los agentes que desarrollan su acción en los territorios donde se aplica el Programa: Este nivel se organiza en equipos de profesionales, comisiones de coordinación de técnicos y comisiones de participación de vecinos.

NIVEL DE COORDINACION Y PLANIFICACION

Estrechamente conectado con los niveles anteriores, se sitúa el equipo de dirección que es responsable de la planificación y coordinación del Programa. Este equipo de dirección está estrechamente vinculado al desarrollo territorial del Programa (técnicos y vecinos), lo cual favorece por un lado el realismo y la efectividad de la planificación, y por otro la conexión del *partenariado* con la resolución de problemas concretos.

El organigrama



El *partenariado*

El Programa Onyar Est ha organizado el *partenariado* como el Comité Directivo del Programa. En este órgano están representadas 12 instituciones o entidades que son los agentes socioeconómicos más significativos en la lucha contra la pobreza en Girona.

Las líneas generales del Programa y las actuaciones concretas son discutidas en este Comité Directivo, buscando el acuerdo que genere la adhesión necesaria de los diferentes *parteners*.

Este aspecto incide muy positivamente en la coordinación técnica de los profesionales de diferentes instituciones en los territorios donde se aplica el Programa y genera coherencia de actuaciones porque se unifican metodologías e instrumentos de trabajo.

Un reto del *partenariado* es la consecución de un modelo de actuación capaz de avanzar eficazmente hacia los objetivos del Programa y que, al mismo tiempo, pueda servir de ejemplo en la política social (es decir, que sea un modelo de actuación transferible).

COMPOSICION DEL COMITE DIRECTIVO

Instituciones cofinanciadoras:

- *Comunidad Europea*. Por medio de la Comisión, la Comunidad Europea realiza el estudio, investigación y seguimiento de todos los programas de *Pobreza 3* y pone a su disposición diversas unidades de búsqueda y desarrollo, una unidad central de animación y gestión y un observatorio de políticas sociales.

- *Ministerio de Asuntos Sociales del Estado*. Su implicación en el Programa es notable tanto a nivel de aportar información sobre recursos existentes como de establecer relaciones con otros ministerios que llevan a cabo planes nacionales parecidos, y *proporciona ámbitos de coordinación estatal entre programas*.

- *Generalitat de Catalunya*. La Administración autonómica se encuentra implicada en el Programa en la medida que sus servicios actúen en los territorios que considera Onyar Est (escuelas, dispensarios, recursos especializados, gestión de vivienda pública). Actualmente

te se intenta articular las estrategias del Programa con otros programas de la Generalitat (Formación de Adultos, Formación y Ocupación, Renta Mínima) para llegar a una integración coherente de los recursos disponibles en el ámbito local. Las *conselleries* que participan directamente en el Programa son la de Trabajo y la de Bienestar Social.

- *Ayuntamiento de Girona*. Es el promotor del Programa, y asume la presidencia del Comité Directivo y la dirección técnica del Programa. Articula diferentes actuaciones municipales sobre el territorio afectado como el urbanismo, la salud, la formación, etc.

Las organizaciones no gubernamentales y otras instituciones que también forman parte del *partenariado* son:

- *Cáritas de Girona*. Cáritas participa directamente en la ejecución del Programa mediante diversos convenios.

- *Caixa de Girona*.

- *Cámara de Comercio, Industria y Navegación*.

- *Cruz Roja de Girona*. La intervención de la Cruz Roja de Girona se orienta básicamente hacia la formación y tratamiento de adolescentes desescolarizados.

- *Federación Catalana de Voluntariado*. También por medio de un convenio de colaboración, los voluntarios reciben soporte organizativo y de formación que les permite fortalecer su estructura y ofrecer sus servicios al Programa.

- *Federación de Organizaciones Empresariales de Girona (FOEG)*. Su colaboración ha permitido el contacto con empresas y favorecer el diálogo entre el elemento económico y el elemento social.

- *INEM*. La actuación de este organismo permite adecuar los recursos de los planes nacionales a las necesidades de los más desfavorecidos en el ámbito local. La participación del INEM en el Comité Directivo también aporta información y coordinación en las prestaciones del paro y otros recursos.

- *Sindicatos: UGT y CC.OO. de Girona*. La colaboración con estos sindicatos dentro del Programa Onyar Est representa una gran oportunidad de aprendizaje recíproco sobre la participación sindical

en programas relacionados con el bienestar. En principio, los sindicatos trabajan para el Programa en temas de ocupación y está previsto que también intervengan en formación ocupacional.

La participación

La participación en el Programa Onyar Est está abierta a todos los colectivos, empezando por los mismos usuarios. De esta manera se conecta con uno de los elementos básicos del programa comunitario *Pobreza 3: La implicación de los más necesitados*.

Onyar Est propicia y estimula la participación de los usuarios a partir de un autodiagnóstico sobre su situación, de la búsqueda conjunta de soluciones, de convenios de compromisos y de sesiones familiares sobre el análisis de los resultados. Sin la participación y voluntad de todos los afectados, se hace imposible la consecución de los objetivos del Programa.

La evaluación

La evaluación de Onyar Est es más que una simple descripción de los resultados del Programa. Pretende ser un instrumento básico que permita avanzar por el camino de un futuro tratamiento de la pobreza sistematizado y coherente. Es por este motivo que se concibe estrechamente interrelacionada con la labor de todos los profesionales que participan en el proyecto, al servicio de la gestión, planificación y mejora del Programa, y centrada en los impactos en el sujeto. La evaluación desarrolla un papel importante en la generación de conocimientos sobre la intervención social y en la formación de los trabajadores sociales del Programa.

La propuesta de evaluación de Onyar Est se establece sobre estos tres ejes:

— *La investigación del contexto*: Conocimiento del contexto social de la exclusión y de las diferentes formas como se presenta la pobreza en las sociedades desarrolladas. También procura que haya correspondencia entre las estrategias diseñadas y el conocimiento de este contexto.

— *Evaluación del proceso*: Comportamiento real de la aplicación de los diferentes elementos del Programa.

— *Evaluación de los resultados*: Consecuencias e impactos del conjunto del Programa.

El objetivo de una evaluación de estas características es doble: Definir los criterios de eficacia en la ejecución de las estrategias y dotar al Programa de una gran transferibilidad.

EL PROGRAMA

Filosofía del Programa

El Programa Onyar Est es un proceso altamente dinámico que se va estructurando y va avanzando a medida que se conocen y/o cambian los aspectos sociales, culturales y económicos del contexto, que inciden en la emergencia de la pobreza.

Abordar el problema de la pobreza implica promover nuevas condiciones y medios materiales (vivienda, ocupación, ingresos mínimos...) pero también personales (actitudes, relaciones sociales, hábitos...), y trabajar para una mejor adecuación de los servicios, instituciones y recursos a la tarea de inserción de los afectados.

Las principales ideas conductoras del Programa son la movilización de los necesitados, el desplazamiento de objetivos desde los ámbitos específicos de Bienestar Social a los sujetos y la consideración que los afectados se conviertan en interlocutores válidos de sus problemas tanto a nivel individual y familiar como comunitario.

Definición de objetivos

El objetivo general de Onyar Est es conseguir una mejora de todos los déficits que sufre la población afectada. Para que se produzca este hecho integrador, hacen falta una serie de cambios positivos tanto en el paisaje material general mediante *la ayuda económica*, la ocupación y la mejora de las viviendas y del urbanismo del entorno, como en el paisaje institucional y social a través del acercamiento de

los servicios a la población afectada y de la sensibilización de toda la comunidad con la consecuente rotura de actitudes de exclusión.

Paralelamente, es necesario un proceso subjetivo del cambio a través de la formación y la capacitación profesional de los afectados. Para conseguirlo, es necesaria la superación de las actitudes negativas de dependencia, pasividad, inconstancia, desconfianza, etc., y el fomento de *comportamientos nuevos* y normalizadores que favorezcan la inserción y que se basen en un proceso *de movilización de sus capacidades*.

Aspectos metodológicos: Acciones integradas

El desarrollo del Programa supone una modificación de las estrategias de la lucha contra la pobreza porque aporta una perspectiva dinámica basada sobre todo en la movilización de las personas afectadas, a partir de los compromisos que se establecen y que requieren esfuerzo e implicación. De esta manera, se evitan los efectos negativos de algunas medidas de política social como la cronificación de la dependencia o la concesión de ayuda benéfica o puramente asistencial.

Con este *objetivo*, el Programa adopta el mecanismo de contrato-convenio entre la familia afectada y los servicios del territorio donde se aplica, servicios que, por su parte, renuncian parcialmente a la ejecución del poder técnico de los profesionales para favorecer el protagonismo de los sujetos en el momento de fijar sus propios procesos de inserción.

La integración de las acciones en la lucha contra la pobreza *requiere* la percepción y el tratamiento global de los diferentes factores que inciden en la pobreza. También *exige* romper con la disgregación que resulta de la intervención de las instituciones y los profesionales dentro de ámbitos de actuación *cerrados o aislados*: urbanismo, sanidad, servicios sociales, formación, ocupación, etc.

La integración se consigue desplazando los objetivos de los ámbitos de intervención social al propio sujeto: individuo, familia, colectivo, territorio. Este desplazamiento de objetivos permite un conocimiento más completo y plural de los casos y favorece el diagnóstico común de las situaciones, la producción de cambios comunitarios, la

coordinación de los afectados y una mejor adecuación racionalizada de los recursos materiales, personales e institucionales. Al mismo tiempo, facilita que la participación de los sujetos se entienda como medio y como finalidad a la vez.

Itinerarios de inserción

Lo que Onyar Est llama Itinerarios de inserción son precisamente estos procesos o programas de mejora de las condiciones de pobreza de individuos, familias o grupos.

Son procesos pactados entre los sujetos afectados y el servicio social que, teniendo en cuenta las situaciones de necesidad inicial, prevén la ayuda económica, la formación, la movilización y, en definitiva, la realización de aquellas actuaciones que pueden mejorar las situaciones de necesidad o deficitarias.

Los Itinerarios de inserción constituyen un elemento central del desarrollo de Onyar Est porque son el instrumento mediante el cual se conocen las necesidades de la población y se establece la integración de actuaciones en el sujeto.

Mediante el Itinerario el sujeto cuenta con un profesional de referencia y recibe todas las atenciones que el Programa promueve y organiza de una manera coordinada y coherente, teniendo en cuenta sus circunstancias personales. Los Itinerarios de inserción pueden ser individuales, familiares o colectivos.

LAS ESTRATEGIAS ESPECIFICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

Son la planificación de objetivos y actuaciones en diversos ámbitos en los que la población pobre manifiesta necesidades.

Estas estrategias buscan por un lado promover y/o organizar los recursos, servicios, atenciones y compromisos de movilización que establecen los Itinerarios de Inserción y, por otro lado buscan mejoras comunitarias en los territorios donde se aplica el Programa. Las estrategias específicas de Onyar Est son:

- Estrategia socio-educativa y asistencial.
- Estrategia de inserción económica y ocupacional.
- Estrategia de urbanismo y vivienda.

Al principio del Programa Onyar Est se fijaron los objetivos y las actuaciones previstas para cada una de las estrategias específicas establecidas. Al final del tercer contrato del Programa (junio de 1992), se constató la validez de los objetivos definidos. Se realizó la primera evaluación que permitió una lectura real y comprobable de las intervenciones concretas y del número de beneficiarios.

Pero también la evaluación del tercer contrato puso de manifiesto la diferente intensidad de intervención en cada una de las estrategias, razón por la cual el Programa se redefinió intentando equilibrar el peso de las estrategias.

Durante la primera mitad de ejecución del Programa, éste se caracterizó por la estrategia socio-educativa y asistencial. Durante la segunda mitad los esfuerzos están concentrados en la integración social mediante la inserción laboral o la regularización de las actividades económicas tradicionalmente marginales.

Estrategia socio-educativa y asistencial

La estrategia socio-educativa y asistencial quiere prevenir la marginación y la exclusión social, evitar las conductas asociales, dignificar las condiciones de vida de los más desfavorecidos y evitar la reproducción de la pobreza. El sujeto principal del trabajo socio-educativo es el tradicional en este ámbito: El individuo o la familia. Pero las formas de trabajo social se diferencian sustancialmente de las concepciones asistencialistas más clásicas.

Desde esta estrategia el Programa lucha para que los afectados lleguen a ser sujetos activos, conscientes de sus potencialidades y para que participen activamente en un proceso de normalización de sus vidas.

El objetivo metodológico de la estrategia socio-educativa y asistencial consiste, básicamente, en movilizar a los afectados, haciéndoles conscientes de que *la mejor ayuda es la movilización*. El instrumento del que disponen los trabajadores sociales para operativizar la movilización es el Itinerario Familiar de Inserción Social, que ya hemos explicado en otro apartado.

Además del Itinerario, esta estrategia articula un conjunto de recursos y atenciones muy variadas. Cuando el individuo o la familia está dentro de un itinerario, éste da coherencia y globaliza las atenciones. En otras condiciones, empero, los recursos de esta estrategia sirven para dar respuesta puntual a los problemas que puedan presentar las personas con necesidades sociales.

Los ámbitos de actuación de esta estrategia son:

- Atenciones y recursos familiares.
- Atenciones y recursos socio-educativos a niños y jóvenes.
- Alfabetización de adultos.
- Trabajo familiar y asistencial a domicilio.

ATENCIONES Y RECURSOS FAMILIARES

Son los propios y específicos del trabajo social desarrollado en el Programa Onyar Est para asistentes sociales y psicólogos sociales. Cubre todas las necesidades que los afectados puedan expresar dentro del ámbito familiar: Desde el apoyo emocional a los afectados a la tramitación de prestaciones sociales; desde el acompañamiento social al seguimiento de los procesos de normalización de la vida de estas personas.

Ahora bien, lo más destacado del trabajo con las familias consiste en la definición, seguimiento y evaluación del Itinerario Familiar de Inserción Social. El Itinerario Familiar ultrapasa ampliamente los umbrales de esta estrategia, pero tiene su origen dentro de ella y buena parte de su desarrollo se realiza en relación a los recursos definidos en esta estrategia.

Las atenciones y recursos familiares cuando se desarrollan en relación directa con el itinerario familiar suponen un proceso de auto-

diagnóstico, la elaboración del Itinerario de Inserción, la participación en bloques formativos (aprendizaje de una profesión, aprendizaje cotidiano, alfabetización), la estructuración de la vida doméstica y dignificación de la vivienda familiar, las atenciones infantiles y de tiempo libre, la sensibilización para recuperar la salud, la asistencia en comisiones de seguimiento y la participación en la gestión del Programa.

Es voluntad del Programa trasladar el máximo número de casos en Itinerarios Familiares, ya que éstos son una garantía de integración de atenciones y recursos en el sujeto.

ATENCIONES Y RECURSOS SOCIO-EDUCATIVOS A NIÑOS Y JOVENES

Las tres funciones básicas de este apartado son:

- Adquisición de hábitos normalizados.
- Reforzamiento pedagógico y educativo.
- Prevención de conductas disociales.

Este trabajo social es llevado a la práctica por los Educadores Especializados de Medio Abierto y por diferentes organizaciones e instituciones que actúan por convenios (Esbargi, Sergi y Cáritas).

Esbargi es un grupo de animación socio-cultural y de tiempo libre infantil que se encarga de la mayor parte de las actividades de esta estrategia. Ha desarrollado diversos proyectos concentrados mayoritariamente en el barrio de Vila Roja-Font de la Pólvora, que es el distrito que presenta un mayor volumen de población infantil y juvenil (el 28,2 por ciento de la población tiene menos de dieciséis años).

Cáritas ha llevado a cabo, durante el Tercer Contrato, el Casal de Infancia de la Creueta. Este espacio ha estado concebido como un espacio extraescolar con dos finalidades: reforzar los contenidos académicos y dinamizar el tiempo libre de los niños. También se ha trabajado la relación con las familias de los niños y ello ha permitido mejorar el conocimiento de las situaciones familiares y una corresponsabilidad más alta de las familias en la educación de los hijos.

La Fundación *Servei Gironí de Pedagogia Social* (Sergi) ha creado *El Casalet* en el barrio de Vila Roja-Font de la Pólvara y el Grupo de madres y niños en el Barri Vell, dos espacios pedagógicos para trabajar las relaciones madre-hijo. Los destinatarios son niños entre cero y cuatro años y el objetivo prioritario de esta acción es el conocimiento y la prevención de los mecanismos de reproducción de la pobreza desde la primera infancia.

Cáritas y los Educadores de Medio Abierto de los equipos territoriales, conjuntamente con el Voluntariado Social, han trabajado en los grupos de refuerzo escolar para la Formación Profesional. El objetivo consistió en disminuir los abandonos de los Institutos de Formación Profesional.

Los educadores no se limitan al refuerzo escolar, sino que hacen un seguimiento de todos los jóvenes de los dos barrios en situación de riesgo por medio del Servicio de Orientación de Acceso al Mundo Laboral, del Servicio de Seguimiento de la Escolarización de la Segunda Enseñanza y de los seguimientos individuales.

ALFABETIZACION DE ADULTOS

La formación de adultos se realizó durante el Segundo y Tercer Contrato mediante un convenio con la Fundación Sergi. Esta se llevó a cabo con diferentes grupos del territorio de intervención del Programa Onyar Est.

Durante este período se enfatizó la *dimensión ideológica*, según el modelo de alfabetización de adultos diseñado por Sergi. Esta dimensión implicó una intervención pedagógica en la cual la lucha contra el analfabetismo ha ido paralela a la lucha por la superación de los déficits socioeconómicos y culturales que determinan las situaciones de pobreza. El Programa Onyar Est parte del supuesto que, para superar estas situaciones, hace falta una política de acciones integradas de discriminación positiva que consiste en generar las condiciones iniciales necesarias para estimular a los sujetos a superar por ellos mismos los déficits que sufren.

Desde esta perspectiva es imprescindible que los afectados sean conscientes de los problemas que les afectan. La formación de adultos

es, por tanto, un instrumento de aprendizaje de conocimientos pero sobre todo representa una toma de conciencia por parte de los sujetos que sufren la pobreza, la marginación y/o la exclusión.

Uno de los aspectos destacados de la experiencia ha sido la recuperación de los servicios de formación de adultos en barrios muy desfavorecidos, a la vez que ha puesto de relieve carencias y necesidades estructurales que obligaron a las instituciones a plantearse la formación de adultos como elemento muy importante dentro de las competencias de enseñanza.

Durante el Cuarto Contrato (julio 92-junio 93) la formación de adultos se ha realizado fuera del Programa. Este servicio se encuentra en un proceso de normalización institucional. Eso ha sido posible gracias a la recuperación del servicio para el Programa en los barrios de Vila Roja y Barri Vell y a las expectativas creadas en los usuarios de continuidad del mismo, como lo demuestra la fuerte demanda de formación de adultos en el barrio de Vila Roja-Font de la Pólvora al final del Tercer Contrato.

Durante el Tercer Contrato han participado en los cursos de alfabetización de adultos un total de 139 personas y durante el Cuarto Contrato se han inscrito en los cursos alrededor de 150 personas, que son atendidas por Cáritas de Girona en convenio con Bienestar Social.

TRABAJO FAMILIAR Y ASISTENCIA A DOMICILIO

El trabajo familiar y la asistencia a domicilio se realiza en el marco de convivencia de los sujetos afectados por situaciones de necesidad, desarrollando una tarea básicamente educativa y preventiva.

La presencia de la trabajadora familiar permite una rápida normalización de la organización de la vida doméstica, la interrelación familiar y las relaciones externas. En la Font de la Pólvora el trabajo familiar se lleva a cabo sobre todo en familias gitanas, que rechazan inconscientemente los valores de normalización de los hábitos familiares por considerar que forman parte de la ideología de la sociedad que los excluye. Eso hace que el papel de las trabajadoras familiares sea especialmente difícil y delicado.

En el Barri Vell el servicio se ha definido prioritariamente como Servicio de Atención a Domicilio para ancianos y enfermos a consecuencia de las características demográficas del barrio. El objetivo es mejorar la calidad de vida del beneficiario, potenciar la autoestima y sensibilizar la sociedad de las carencias de la gente mayor y de la necesidad de intervenir para mejorar sus condiciones.

Estrategia de inserción económica y ocupacional

La estrategia de inserción económica y ocupacional pretende promover la ocupación laboral de los sectores más desfavorecidos, ya sea desde el propio Programa o bien en conexión con toda la red institucional de recursos de acción positiva que facilitan la inserción económica.

Para llevar a cabo las actuaciones previstas en esta estrategia, hace falta tener presente unas realidades que forzosamente condicionan la viabilidad de todo el Programa. Por un lado, la recuperación del trabajo en estos territorios no siempre garantiza la inserción ya que no elimina las condiciones de vida de los sujetos y porque el conjunto de la sociedad suele valorar negativamente el trabajo al cual tienen acceso los más desfavorecidos. Por otro lado, no todos los parados son de la misma etnia ni tienen la misma formación, experiencias o problemáticas. También cabe considerar que el paro afecta a las poblaciones más desfavorecidas en todos los aspectos y que una inadecuada orientación política y administrativa transmite a menudo una visión penalizadora de su situación.

Los ámbitos en los cuales incide la estrategia de inserción económica y ocupacional son:

- Planes de ocupación laboral.
- Conexión de la formación con la ocupación.
- Regularización de economías marginales.
- Orientación laboral de los jóvenes a través de la Escuela-Taller.
- Equipo de Formación, Ocupación y Colocación (FOC).

PLANES DE OCUPACION LABORAL

Se han concretado en las siguientes iniciativas:

- Adecuación y reparación de viviendas del Barri Vell.
- Monitores de atención y vigilancia en comedores escolares.
- Atención a domicilio de personas mayores que viven solas y a menudo con graves problemas de salud.
- Regeneración urbana de barrios que forman parte del territorio del Programa.

CONEXION DE LA FORMACION CON LA OCUPACION

Desde el Programa se organizan cursos de formación para desarrollar hábitos laborales y cursos que contemplan el aprendizaje *in situ* en las empresas.

REGULARIZACION DE ECONOMIAS MARGINALES

La normalización de economías marginales pretende revitalizar y regular las actividades que, por diversas causas, se encuentran fuera de la economía formal.

La intervención en este ámbito supone la implicación de muchos agentes. Los departamentos de Mercados, Urbanismo, Hacienda, Salud Ambiental, etc., del Ayuntamiento de Girona trabajan conjuntamente en la inserción de los colectivos desfavorecidos.

Las actividades en las cuales se incide son la venta ambulante, la recogida selectiva de cartones y chatarra y las ferias y atracciones.

ORIENTACION LABORAL DE LOS JOVENES A TRAVES DE LA ESCUELA-TALLER

La Escuela Taller bajo la dirección de la Sección de Formación del Ayuntamiento de Girona supone un recurso para dar una salida

formativa y laboral a los más jóvenes, orientándolos hacia la inserción laboral con la colaboración del seguimiento realizado por educadores especializados.

PERSPECTIVAS: NUEVOS PLANTEAMIENTOS Y ACTUACION DEL FOC (EQUIPO DE FORMACION, ORIENTACION Y COLOCACION)

Durante el Cuarto Contrato del Programa Onyar Est la estrategia de inserción económica y ocupacional es la prioritaria en la acción e impacto del Programa, a partir del mantenimiento de las actuaciones ya empezadas pero integrándolas en un dispositivo más eficaz que dispone de nuevos recursos complementarios.

El objetivo principal de este nuevo planteamiento de la estrategia es conseguir una ocupación para la población que presenta especiales dificultades para acceder a ella y a través de la cual alcanzan la inserción social y una ciudadanía de pleno derecho.

El Comité Directivo de Onyar Est, consciente que la inserción social pasa por el acceso al trabajo, que la empresa tiene un papel vital y que la competitividad pide mano de obra cualificada y motivada, ha creado el FOC (Equipo de Formación, Orientación y Colocación).

El Programa Onyar Est para llevar a cabo los objetivos del FOC ha constituido una plataforma de *partenariado* donde están representados los diferentes agentes socioeconómicos de la ciudad de Girona:

- Departamento de Trabajo de la Generalitat. Servicios Territoriales de Girona.
- INEM.
- Federación de Organizaciones Empresariales de Girona.
- Cámara de Comercio.
- Sindicatos UGT y CC.OO.
- Cáritas Diocesana de Girona.
- Departamentos de Formación y Promoción Económica del Ayuntamiento de Girona.

— Equipo operativo y dirección del Programa Onyar Est.

Los colectivos beneficiarios de las acciones del Equipo FOC son los usuarios de Onyar Est, los parados de largo plazo inscritos en el INEM y los beneficiarios del PIRMI (Programa Interdepartamental de Renta Mínima de Inserción). La metodología se basa en dos líneas de acción paralelas:

— Creación de una cartera de candidatos con posibilidades para ocupar lugares de trabajo en base a unos diagnósticos individuales.

— Creación de una cartera de ofertas de trabajo adecuadas a las potencialidades de los candidatos y que se va construyendo a partir de un contacto permanente con empresas y organizaciones empresariales.

Este sistema de actuación prevé un dispositivo de formación capaz de adaptarse a la demanda de las dos partes en un tiempo y con unos medios útiles. La formación, por tanto, se utiliza como instrumento de adaptación para una oferta concreta y es diseñada por un conjunto de agentes: la institución competente que dispone de los recursos, el empresario y el equipo operativo que actúa de enlace y que conoce las características de los candidatos.

Estrategia de urbanismo y vivienda

La estrategia de urbanismo y vivienda incide prioritariamente en el arreglo de las viviendas en mal estado y en la regeneración de barrios deprimidos que forman parte del territorio del Programa. Su impacto, por tanto, no se localiza exclusivamente a nivel individual sino que también lo hace a nivel territorial.

Las actividades desarrolladas en esta estrategia tienen cinco ejes básicos de actuación:

— Promover el asociacionismo de los vecinos de los barrios deprimidos para que los mismos ciudadanos rompan las barreras del aislamiento social y lleguen a ser interlocutores activos y eficaces ante las administraciones públicas.

— Revertir el efecto de los planes de ocupación de la estrategia de inserción económica y ocupacional en los barrios que son objeto

del Programa. De esta manera se han reparado viviendas en mal estado en el Barri Vell y se han recuperado espacios urbanos en Torre Gironella.

— Influir en las políticas sociales municipales para mejorar las condiciones de los colectivos más desfavorecidos en el diseño urbanístico de los territorios afectados, y participar en las segundas adjudicaciones de promoción pública que gestiona la empresa pública ADIGSA.

— Elaboración de un censo de viviendas y edificios del Barri Vell en el cual se indica el estado de conservación, el nivel de ocupación y los déficits de habitabilidad.

— Mejorar los equipamientos socioculturales de los barrios afectados.

Los recursos utilizados en esta estrategia han sido los siguientes:

- Planes de Ocupación INEM - Corporaciones Locales.
- Presupuestos Municipales de Urbanismo.
- Equipos Técnicos Territoriales del Programa.
- Módulo de Prospección de la Escuela-Taller.
- ADIGSA (Empresa Pública de la Generalitat de Catalunya).

El impacto en esta estrategia debe valorarse desde una doble perspectiva. A nivel comunitario como mejora de infraestructuras, equipamientos, accesos y servicios en los barrios de Font de la Pólvora, Vila Roja y Torre Gironella. Pero también se puede valorar desde la perspectiva individual: rehabilitación de la vivienda de numerosas familias de Barri Vell.

EFECTO MULTIPLICADOR Y VISIBILIDAD

El efecto multiplicador

El Programa Onyar Est, definido como acción modelo, tiene que poner su estructura al servicio *de acciones para transferir o trasladar los aprendizajes que se derivan de su experiencia a otros proyectos*. Es el efecto multiplicador.

Para conseguirlo, Onyar Est tiene que adecuar su experiencia en el ámbito europeo; debe utilizar la red normalizada de servicios existentes; ha de ofrecer una lectura interpretativa de la pobreza para facilitar la sensibilización sobre el mundo de los más desfavorecidos; y, finalmente, tiene que garantizar la transparencia de la acción, ofreciendo posibilidades reales de control a todos los participantes.

Una parte de estas actividades se centran en la difusión de publicaciones tanto de Onyar Est como de *Pobreza 3* (encargos de investigación, fórums profesionales...). Está en curso la creación de un fondo de documentación sobre pobreza y se ha organizado una exposición sobre el propio Programa y sus impactos en Vila Roja-Font de la Pólvora con el objetivo de abrir un debate ciudadano sobre las problemáticas que afectan los territorios de actuación del Programa y sus soluciones.

Para contribuir al efecto multiplicador, también se ha llevado a cabo el diseño y la difusión de una campaña de sensibilización y el establecimiento de contratos y acuerdos de colaboración con instituciones de afinidad técnica o teórica.

La visibilidad

Uno de los aspectos del Programa que puede impulsar el efecto multiplicador es la visibilidad, es decir, que un amplio sector de la población conozca las repercusiones de la intervención, entienda la estrategia global y sus principios básicos, y que tenga una percepción positiva de todo ello.

Para favorecer la visibilidad, se han llevado a cabo actividades a nivel local, regional, estatal e internacional.

A *nivel local*, interesa evidenciar la dimensión real de la pobreza entre los ciudadanos para llegar a una implicación de toda la ciudadanía. Las actuaciones realizadas para conseguirlo son:

EXPOSICION DEL BARRIO DE VILA ROJA-FONT DE LA POLVORA

En 38 paneles y más de 100 fotografías se presentan las características del territorio, de su población y organizaciones, los servicios existentes y su trabajo, la dinámica y la interrelación social. A partir

de esta exposición se pretende generar debates para favorecer un intercambio de ideas y conocimientos entre ciudadanos de diferentes barrios de la ciudad.

PRESENCIA EN MEDIOS DE COMUNICACION LOCALES

Se han publicado artículos que hacen referencia tanto a la visibilidad del Programa como a las situaciones de pobreza en la ciudad.

DIFUSION DE DOCUMENTACION

El Programa dispone de un centro de documentación que recoge el material y lo pone a disposición de los ciudadanos interesados en él. Se ha editado el contenido del Programa Onyar Est y se ha divulgado la difusión entre los ciudadanos y los visitantes.

SESIONES DE TRABAJO, INFORMACION Y DEBATE, CON RESPONSABLES POLITICOS DE LA CIUDAD

Particularmente interesantes para la visibilidad del Programa, se han debatido cuestiones referentes a los beneficiarios reales de la intervención, a los resultados y a la articulación eficaz de los *parteners*.

EL TRABAJO CON LAS ADMINISTRACIONES

Permite la divulgación de la situación de pobreza a muchas personas claves en la planificación de la ciudad y plantea las soluciones desde los ámbitos normalizados.

EL CONTACTO PERMANENTE Y SISTEMATICO CON LAS ASOCIACIONES DE VECINOS

Representa un marco muy exigente para los que gestionan el Programa ya que el trabajo que se lleva a cabo, a pesar de ser eficaz, es

lento. También es comprometido para los políticos pero, en definitiva, es muy beneficioso para la adecuación de planteamientos técnicos a la realidad ciudadana.

A nivel regional, se pretende influir en las políticas de ámbito territorial a través de reuniones de trabajo con los responsables de diferentes áreas de la Generalitat, de seminarios conjuntos con los departamentos de Sociología y Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma de Barcelona, de sesiones de formación e información con Escuelas de Trabajo Social de la Región, de colaboración con la Federación Catalana de Municipios y con los Sindicatos.

A nivel estatal, se ha establecido una relación permanente con el Ministerio de Asuntos Sociales, cofinanciador del Programa, que ha fomentado encuentros nacionales de intercambio entre diferentes programas españoles y un fórum estatal de lucha contra la exclusión.

Onyar Est ha publicado su experiencia en diversas revistas estatales de temas sociales y ha enviado una recopilación de documentos propios a la red nacional de centros de documentación especializados en pobreza.

A nivel internacional, miembros del Programa y *parteners* han realizado diversas visitas a ciudades europeas para intercambiar experiencias con los otros programas continentales (Lille, Charleroi, Aalborg, Oporto). Con algunos de estos programas también hay un intercambio fluido de documentación.

IMPACTOS, RESULTADOS Y APRENDIZAJES METODOLOGICOS DEL PROGRAMA

DISTRIBUCION DE LOS SERVICIOS UTILIZADOS POR LOS USUARIOS DEL PROGRAMA ONYAR EST DURANTE EL TERCER Y CUARTO CONTRATO

	Tercer contrato	Cuarto contrato
Formación global para mujeres y formación de adultos (SERGI y CARITAS)	139	9 (*)
Actividades preventivas para adolescentes y jóvenes, desarrolladas por los educadores de medio abierto del Programa	118	284

	Tercer contrato	Cuarto contrato
Actividades preventivas para niños y adolescentes (ESBARGI)	221	165
Acciones en materia de vivienda: Concesiones de pisos, rescisiones, rehabilitaciones	82	43
Recursos de inserción laboral: Planes de ocupación, equipo FOC, puestos mercado, asesoramiento laboral juvenil	26	498
Actividades preventivas y socio-educativas para madres y niños menores de cuatro años (SERGI)	43	45
Servicio de niños del Barri Vell: Actividades para madres y niños	67	59
Trabajo educativo familiar: Trabajo socio-educativo y preventivo familiar	234	229
TOTAL SERVICIOS	930	1.332

(*) Servicio normalizado fuera del Programa con 150 usuarios inscritos.

DISTRIBUCION DE LOS SERVICIOS UTILIZADOS POR LOS USUARIOS DEL PROGRAMA ONYAR EST DURANTE EL TERCER Y CUARTO CONTRATO (SERVICIOS AGRUPADOS POR ESTRATEGIAS)

	Tercer contrato	Cuarto contrato
Estrategia socio-educativa y asistencial	822	791
Estrategia de inserción económica y laboral	26	498
Estrategia de regeneración urbana y de vivienda	82	43
Total servicios por estrategias	930	1.332

INDICADORES DE LOS USUARIOS DIRECTORES DEL PROGRAMA ONYAR EST DURANTE EL TERCER Y CUARTO CONTRATO

	Tercer contrato	Cuarto contrato
Beneficiarios directos del Programa	839	1.053
Familias en itinerario familiar de inserción	82	91
Número total de personas en itinerario	358	342
Familias perceptoras de incentivo económico	84	97

	Tercer contrato	Cuarto contrato
Número total de personas con incentivo económico	323	366
Edad media de los beneficiarios	22,6	22,4
Porcentaje de menores de 16 años	56,4	47,2
Porcentaje de mayores de 65 años	6,5	3,0
Tasa de mujeres	51,4	47,5

DISTRIBUCION ETNICA DE LOS USUARIOS DEL PROGRAMA ONYAR EST DURANTE EL TERCER Y CUARTO CONTRATO

(Expresado en %)

	Tercer contrato	Cuarto contrato
Inmigrantes extranjeros	1,2	2,0
Gitanos	46,2	39,5
Resto de usuarios	52,6	58,5

IMPACTOS COMUNITARIOS

A NIVEL ASOCIATIVO

- Articulación y/o revitalización de los vínculos con un total de dieciséis asociaciones del territorio de actuación del Programa.
- Promoción del asociacionismo y la vida comunitaria mediante la creación y el fomento de grupos de afectados.

A NIVEL URBANISTICO

- Ordenamiento urbanístico y consolidación del barrio Torre Gironella de arriba.
- Nuevos equipamientos y mejora de los ya existentes.
- Eliminación de una parte del barraquismo residual de la Torre Alfonso XII.
- Estudio de la vivienda en el Barri Vell.

A NIVEL SOCIO LABORAL

- Medidas de acción positiva para facilitar la inserción laboral de los más desfavorecidos o para dignificar las actividades económicas tradicionales del colectivo gitano:
 - Planes de Ocupación Laboral concertados entre el Ayuntamiento y el INEM. Por término medio se han realizado cada año 30 con-

trataciones, con duración entre seis y nueve meses, para usuarios directos del Programa.

- Concesión de 30 plazas de venta ambulante en el mercado de la ciudad.
- Programa de acondicionamiento de un aparcamiento para la flota de furgonetas de los gitanos portugueses de Font de la Pólvara.

Creación con el apoyo de todos los agentes sociales de la ciudad con responsabilidad socioeconómica de un dispositivo innovador para la inserción laboral:

- Equipo de Formación, Orientación y Colocación (FOC): 302 candidatos diagnosticados, 178 empresas contactadas y 47 inserciones laborales.

A NIVEL INSTITUCIONAL

Ensayo de un método transversal de funcionamiento municipal caracterizado por la sensibilización institucional de las problemáticas de la pobreza, la marginación y la exclusión social y para la agilización de los trámites de los colectivos más desfavorecidos.

APORTACIONES CONCEPTUALES Y APRENDIZAJES METODOLOGICOS

EN EL DISEÑO DEL PROGRAMA

Las tres ideas básicas inspiradoras del Tercer Programa Europeo de Lucha Contra la Pobreza son:

- La comprensión multidimensional de la pobreza.
- La integración de acciones y recursos en el sujeto.
- La creación de una estructura organizativa de lucha contra la pobreza.

El Programa Onyar Est aporta al trabajo social en la dimensión específica de la lucha contra la pobreza: la perspectiva multidimensional. La pobreza tiene múltiples causas y presenta múltiples características. No se puede reducir exclusivamente a la pobreza económica.

El Programa Onyar Est introduce un cambio significativo en la manera de entender la integración de recursos. Considera que la integración de los recursos se tiene que realizar desde la lógica de las necesidades del sujeto y no desde la lógica administrativa que segmenta los recursos en ámbitos especializados: Servicios sociales, formación ocupacional, prestaciones económicas, sanidad, etc.

También ofrece una propuesta organizativa sumamente eficaz para luchar contra la pobreza desde la perspectiva multidimensional: la integración de todos los recursos en un dispositivo eficaz que centre su

intervención directamente sobre los sujetos más necesitados. Este dispositivo en la terminología del Programa se llama *partenariado*.

EN LA EJECUCION DEL PROGRAMA

La forma organizativa más eficaz para integrar acciones en la lucha contra la pobreza consiste en la creación de una estructura de *partenariado*.

El *partenariado* consiste en la organización de todos los agentes sociales interesados en luchar contra la pobreza para conseguir una mayor eficacia en la organización de los recursos disponibles.

En el Programa Onyar Est el núcleo central de lucha contra la pobreza se sitúa en la intervención familiar mediante la integración de recursos a la familia.

Pero un programa que sólo considere la vertiente individual de la pobreza quedaría limitado en sus posibilidades de actuación.

La dimensión comunitaria es básica para garantizar la normalización de los espacios urbanos degradados, su integración en la ciudad y la recuperación de las dinámicas asociativas.

Por lo tanto la implementación y ejecución eficaz de un programa de lucha contra la pobreza, la marginación y la exclusión social, se tiene que caracterizar necesariamente por alcanzar y profundizar estos dos ejes:

- La lucha contra las condiciones individuales de la pobreza.
- La lucha contra las condiciones sociales y estructurales de la pobreza.

Además tiene que sensibilizar a los agentes sociales para fomentar campañas de sensibilización de los ciudadanos para eliminar los prejuicios sociales y educarlos en los valores de la solidaridad.

EN LA EVALUACION DEL PROYECTO

La evaluación ha estado planteada como un elemento de autoaprendizaje y redefinición del Programa. Para la evaluación se han utilizado las metodologías y técnicas específicas de la investigación social. Por esta razón el Programa Onyar Est ha pasado de lo que tradicionalmente se ha considerado evaluación en el mundo del trabajo social a la *investigación evaluativa*.

Todas las actividades significativas del Programa, desde la atención primaria a los itinerarios familiares, son registrados de manera sistemática por los trabajadores sociales. Sin embargo, toda la información de los diferentes registros del Programa se introduce en diferentes bases de datos que permiten un procesamiento informático muy ágil y potente.

La informatización de todos los registros del trabajo social del Programa nos permite tanto el análisis cualitativo de la información como la

explotación estadística de la información cuantitativa. El resultado de este análisis nos ha permitido una mejor y más precisa caracterización de los sujetos de la pobreza y de sus necesidades.

La evaluación de la implementación del Programa también nos permite conocer cuáles son los aspectos menos desarrollados de las estrategias del Programa, así como las razones que lo explican. Por eso la investigación evaluativa se ha convertido necesariamente en un instrumento corrector de los desequilibrios entre estrategias, obligando al Programa a reformular todos aquellos aspectos de su funcionamiento que no son funcionales para conseguir los objetivos propuestos.

Cabe decir que en el proceso evaluativo no participa únicamente el equipo de evaluación del Programa. La evaluación forma parte de un proceso colectivo en el que están implicados todos los trabajadores del Programa, que someten a consideración y discuten los datos e interpretaciones proporcionadas por el equipo de evaluación.

Pobreza, economía social y empleo

Eugenio Royo

El progreso es el signo de nuestro tiempo. La ciencia y la técnica han hecho posible la desintegración del átomo; convertir el desierto en vergel; la gestación del niño-probeta; rebasar la velocidad del sonido; poner un hombre en la luna. Hemos realizado grandes descubrimientos y avances prodigiosos, pero no hemos sido capaces de erradicar el hambre y la miseria de la tierra. La pobreza es la lacra más triste y vergonzante de nuestro tiempo, tanto más cuanto que técnicamente es solucionable si fuera posible superar el conflicto de intereses que se interpone. Y es que no se puede hablar sólo de socorrer a los pobres sin analizar la pobreza y sus causas.

Es cierto que el problema no se reduce a dar de comer a 1.300 millones de personas. Como dice el proverbio chino, no es sólo cuestión de dar un pez para matar su hambre sino enseñarles a pescar: Cómo introducir criterios de modernidad en su cultura respetando su identidad. En cualquier caso urge por razones de supervivencia dar el pez y está claro que por razones económicas no hay voluntad política para iniciar o acelerar procesos que hagan cambiar la situación de pobreza y sometimiento de estos pueblos y naciones. Frente al 0,70 por ciento enunciado como objetivo de *Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)* basta considerar la media que aporta la OCDE (los 24 países más desarrollados): Apenas alcanza el 0,35 por ciento del PIB, siendo del 0,26 por ciento la aportación de España. En cambio, los gastos de Defensa de la OTAN en 1987 fueron del 4,9 por ciento del PIB y los del Pacto de Varsovia el 12,8 por ciento.

Abordar el tema de «La pobreza en España» —objeto de este Seminario— exige reconocer la existencia dramática y angustiosa del Tercer Mundo, que reclama un cambio de actitud de los países desarrollados por razones de justicia, de solidaridad, de paz y conviven-

cia en un desarrollo sostenido para todos. Es evidente que la prosperidad y abundancia de los países ricos tiene relación con la pobreza y el atraso de los países del Tercer Mundo. No es sólo cuestión de sensibilidad y compasión hacia ellos, sino de su total dependencia del Primer Mundo a la hora de vender sus materias primas y comprar nuestros productos manufacturados; de la ausencia de inversiones; de la aplicación de altas tasas de interés del capital mundial; de la deuda externa acumulada; del tipo de cambio; etc. En la actualidad el 30 por ciento del comercio internacional está en manos de las empresas multinacionales, dependientes de los países ricos. Se calcula que para el año 2000 su participación alcanzará el 90 por ciento.

No cabe duda que hay una correlación e interdependencia entre mundo rico y mundo pobre y que nunca se hubiera dado un grado de monopolio y un nivel de bienestar tan alto entre nosotros de no existir un Tercer Mundo. Es como el oscuro negativo de una foto esplendorosa del mundo rico. Por eso, tratar de la pobreza de España exige un mínimo de rigor y pudor, lo que nos lleva a evocar la existencia de la pobreza en el mundo, al tiempo que reclamamos ayuda y solidaridad para enfrentarnos con la de España, que en el fondo, con menor extensión e intensidad, tiene causas similares, responsabilidades compartidas y soluciones parecidas.

1. EL HAMBRE EN EL MUNDO

Según datos del Banco Mundial, en 1985 había en el mundo 1.051 millones de pobres (1) y en 1990 se llegó a los 1.116 millones. Se estima que para el año 2000 se rebasarán los 1.300 millones de pobres; es decir, cerca de un 17 por ciento más. Desde la perspectiva de los niveles que son normales en Europa Occidental, los 1.116 millones calificados de pobres en el Tercer Mundo, serían considerados por nosotros como pobres de solemnidad; otros 2.000 millones de personas se añadirían como pobres y sólo algo más de la cuarta parte

(1) Criterios de pobreza del Banco Mundial:
Pobres: Aquéllos que ingresan menos de 370 dólares al año.
Pobres extremos: Los que ingresan menos de 275 dólares al año.

de la Humanidad el que disfruta de niveles de vida que van de decentes a buenos. De ellos, 888 corresponden a los países de la OCDE y a los grandes productores de petróleo (2).

Mientras los países avanzados celebramos nuestras conquistas tecnológicas y hablamos de progreso, democracia y bienestar, la tercera parte de la Humanidad se debate entre el hambre, la pobreza y la enfermedad, presa de un sistema internacional que les condena a la dependencia económica, al subdesarrollo y la marginación, con un distanciamiento cada vez más grande entre países pobres y ricos, sin perspectivas de un futuro mejor.

Como dice el profesor Lester Thurow, en una economía globalizada *las ganancias obtenidas por un grupo se truecan en pérdidas para otros grupos*. Hay países pobres y países ricos, pero hay países muy pobres porque hay países muy ricos.

Los ocho primeros países industrializados (3) con 693 millones de habitantes (12,95 por ciento de la población) tienen el 68,82 por ciento del PNB del mundo, mientras que 217 con 4.660 millones de habitantes (87,05 por ciento de la población) sólo alcanza el 31,18 por ciento del PNB (1991).

Las desigualdades son enormes y dado el modelo de desarrollo imperante las diferencias se mantienen, agrandándose en los extremos. Los procesos de concentración económica son tales que los tres primeros países industrializados del mundo —EE.UU., Japón y Alemania— producen casi el 50 por ciento del total mundial; los 15 primeros más del 80 por ciento y los 30 primeros más del 90 por ciento de la producción mundial. En cambio, los 123 últimos países representan menos del 1 por ciento del total mundial. Este es el escándalo de nuestro tiempo, el grito angustioso de esa Humanidad silenciosa y silenciada, que nosotros tratamos de ignorar y acallar con la frase bíblica «porque pobres los tendréis siempre».

Esta reflexión sobre la falta de respuesta no puede quedar a nivel de país. La interpelación y responsabilidad alcanza a las personas, a cada uno de nosotros que vivimos en los países de renta per cápita

(2) *Mundo rico, mundo pobre*, de LUIS DE SEBASTIAN, Edit. Sal Terrae.

(3) EE.UU., Japón, Alemania Occidental, Francia, Italia, Reino Unido, Canadá y España. Fuente: Atlas Banco Mundial 1992.

media y alta. Conviene recordar nuestra situación en el ranking (4). La más alta del mundo (1991) es la renta per cápita de Suiza con 33.510 dólares, EE.UU. con 22.560, España 12.460, Argentina 2.780, China 370, Etiopía 120 y Mozambique 70. A estas cifras habría que añadir el corolario de la historieta que a cuento del reparto de la renta per cápita un ciudadano de estos últimos países preguntaba y reclamaba el medio pollo que según la estadística le había tocado y nunca lo vio... Todavía sigue buscándolo.

2. NACE EL CUARTO MUNDO, EL DE LA POBREZA Y LA MARGINACION EN LOS PAISES DESARROLLADOS

Estamos atravesando en España una fuerte crisis económica, posiblemente la mayor de los últimos treinta años. No es sólo coyuntural, sino estructural y de ámbito internacional.

Hasta ahora el hablar de la *pobreza* era hablar de una de las plagas apocalípticas que se situaba en lejanos países de otros continentes. La pobreza era producto del subdesarrollo y el bajo nivel educativo y/o formativo. El término *Norte-Sur* era la línea divisionaria donde se situaba la riqueza y el bienestar, por un lado, y el hambre, la pobreza y el subdesarrollo, por otro. Esta división geoeconómica entre países ricos y pobres subsiste todavía dramáticamente, pero tiene derivaciones. La pobreza también nace y se reproduce en grandes proporciones en los países ricos del Norte. Es el *Cuarto Mundo*, un submundo de miseria y marginación formado por jóvenes y mujeres desempleados, parados de larga duración, profesionales en paro, pensionistas, gente sin hogar y sin ingresos, inmigrantes, drogadictos, minusválidos, enfermos discapacitados y otros marginados. Son los nuevos pobres de los países ricos.

3. POBREZA Y DESIGUALDAD EN ESPAÑA

En España también hay pobreza y desigualdad. Y, añadimos, la pobreza sólo puede explicarse desde la desigualdad social y la postración.

(4) Fuente: Atlas Banco Mundial 1993.

El estudio realizado por EDIS en 1984 estimaba en 8 millones (20,5 por ciento) el número de pobres y de 4 millones el de personas en situación de *pobreza severa*. Precisaba que el grado de desigualdad observado en la distribución de la renta de las dieciséis áreas urbanas estudiadas era muy grande. Mientras un 10 por ciento de las familias acumulaban el 40 por ciento de la renta, un 21,6 por ciento de ellas, las más pobres, disponían sólo del 6,9 por ciento del total de los ingresos. Esta concentración y estructura de distribución de la renta era fiel reflejo —causa y efecto— de la pobreza existente en España.

El estudio del INE sobre hogares menos favorecidos de la Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91 sitúa en 1990 por debajo del 50 por ciento de la línea de pobreza (LP) al 19,7 por ciento de los hogares y 18,9 por ciento de las personas (7.275.362) ligeramente inferior a 1980, que daba el 19,50 por ciento de hogares y el 20,5 por ciento personas (7.601.892).

Estas cifras y otras de diferentes fuentes parecen coincidir y señalan que el número de hogares pobres en España crece en todas las líneas de pobreza (40 por ciento, 50 por ciento y 60 por ciento) (5), pero que el crecimiento relativo más alto está precisamente en los hogares más pobres de entre los pobres, por debajo del 40 por ciento (28.421 ptas./ mes, 341.056 ptas. hogar/año) del Gasto Medio Equivalente. Se incrementa en 14,75 por ciento el número de familias situadas en pobreza severa (6) y una de cada cinco familias (29 por ciento) está dentro del umbral de la pobreza (60 por ciento de LP; 42.632 ptas. mes/511.584 ptas. año).

En cambio, la pobreza en término de personas decrece entre 1980 (4.301.559) y 1990 (4.003.374) un -6,93 por ciento (por debajo del 40 por ciento de la LP). Esta aparente contradicción entre hogares y personas pobres no es tal y tiene su explicación en la caída del tamaño medio de los hogares (7). Destaca el porcentaje situado

(5) El GME (Gasto Medio Equivalente) en la EPF-1990-91 es de 852.640. Las líneas de pobreza (LP) están definidas por los umbrales del 40 por ciento, 50 por ciento y 60 por ciento del GME.

(6) El concepto de *pobreza severa* es convencional entre sociólogos y economistas. Para muchos, la pobreza severa se sitúa por debajo del 25 por ciento y no en la línea de pobreza del 40 por ciento, el nivel más bajo de los tres que marca el INE en la Encuesta de Presupuestos Familiares para establecer el GME. Juzgue cada uno dónde comienza la pobreza severa; si un hogar con 28.421 ptas. al mes en España está o no dentro de ella.

(7) Estudio de la Distribución de la Renta en España en la década de los años ochenta, de Fernando ESTEVE (Universidad Autónoma de Madrid) y de Rafael MUÑOZ DE BUSTILLO (Universidad de Salamanca).

en la LP del 40 por ciento. Pertenecen a este grupo de hogares el 5,8 por ciento de los que trabajan, que a su vez representan en el mismo el 30 por ciento del total de hogares de la LP del 40 por ciento; así como el 18,8 por ciento de los pensionistas, que alcanza el 55,79 por ciento de los hogares del grupo de la LP del 40 por ciento. Del análisis de estos datos, fácilmente se deduce la repercusión que tiene en los mismos la tasa de paro (siempre por encima del 16 por ciento en los años 80), los índices de precarización del trabajo, la pérdida del poder adquisitivo salarial y la perspectiva actual de recortes y endurecimiento de la protección social. ¿Cuál será el reflejo de esta política en la línea de pobreza de España en un próximo futuro?

4. EL MECANISMO GENERADOR DE DESIGUALDADES Y POBREZA: EL MODELO DUALIZADOR DE DESARROLLO

Esta pobreza del *Cuarto Mundo* no es tradicional ni heredada, sino que tiene su origen (y aquí está la novedad) en el modelo mismo de desarrollo económico —dual por naturaleza— que genera paro, desigualdad e inestabilidad social en fuertes proporciones.

Este modelo estudiado y denunciado por numerosos expertos está basado en el automatismo del libre mercado y tiene como objetivos básicos la *competitividad* y *máximo beneficio* dentro de un orden jurídico, económico y social, nacional e internacional, hecho a su medida. Tiende a la concentración y el dualismo, produciendo la desigualdad y agrandando las diferencias entre ricos y pobres.

Es evidente que este mecanismo no es el único causante de desigualdades, pobreza y marginación. Hay una responsabilidad de los poderes públicos y también personal, de cada individuo. El Estado puede y debe luchar contra el mecanismo de desigualdades, con una mejor educación, creando infraestructuras y determinados equipamientos y servicios, pero de una manera especial, con una política inteligente y eficaz de redistribución de la renta. Este modelo en la UE y en España se concreta en el Estado de bienestar. Indiscutiblemente su contribución (pensiones, subsidio de paro, PER, salario social, etc.) ha sido una de las razones principales en la década 1983-93 por la que no ha progresado la pobreza en España; incluso el que haya descendido.

Sin entrar en el debate sobre los límites y posibilidades del Estado de Bienestar en la presente coyuntura, es evidente que la reducción o desaparición de la protección social contribuirá a aumentar el nivel de pobreza en nuestro país.

Decimos que la responsabilidad de la pobreza y marginación no compete sólo al Estado, sino también a los individuos y a los colectivos sumidos en la pobreza. Nadie puede asumir el propio protagonismo y responsabilidad de los afectados, ni tampoco sustituir su concurso y esfuerzo personal por informarse, formarse y organizarse colectivamente en asociaciones capaces de responder a las clases dominantes en su lucha por salir de la pobreza. Sin duda, la mayor parte de los pobres que componen este *Cuarto Mundo* pertenecen a sectores sociales indefensos o degradados, causa de perpetuación de su pobreza, pero no sería justo ni conveniente justificar su pasividad de manera absoluta.

5. PARO Y DESEMPLEO, COMPONENTES BASICOS DE LA POBREZA EN ESPAÑA

Encuestas y estudios lo dicen y la experiencia diaria lo confirma. En los países de economía media, como España, el paro y el desempleo son la causa desencadenante de las nuevas formas de pobreza con que nos encontramos; amén de otros efectos negativos como la drogadicción, la delincuencia y otras formas de marginación.

Y justamente, en contraposición al paro, es el *empleo* la réplica más completa y eficaz frente a la pobreza; el mejor factor de creación y distribuidor social de la riqueza generada en el país y también un elemento de dignificación personal y vertebración social. El empleo constituye la *propuesta central* de esta conferencia en la lucha contra la pobreza y las desigualdades en España. Sin empleo no hay progreso ni fondos suficientes para la protección social; sólo dualización, miseria y marginación. El paro forzoso de larga duración es la mayor lacra de las economías desarrolladas.

Por otra parte, España es el país de la UE con mayor tasa de paro (23,9 por ciento con 3.682.330 desempleados al finalizar 1993). Sin duda, responde a una fase coyuntural de la crisis. Hace un año había

635.000 menos. En cualquier caso son muchos y previsiblemente esta cifra de parados costará años el reducirla de forma significativa aunque mejore la actual coyuntura. Según todas las previsiones, puede darse crecimiento económico sin aumento o con muy poco empleo, como consecuencia de una mayor productividad. Es el imperativo lógico de la competitividad en un mercado abierto e internacionalizado y algo que no se puede silenciar permanentemente: Nuestro desempleo no es sólo coyuntural sino básicamente *estructural*.

6. LINEAS MAESTRAS DE POLITICA CONTRA LA POBREZA

Para cambiar esta situación son necesarias fuertes inversiones en infraestructuras (ya en marcha) y un *cambio cultural* empresarial y educacional en nuestro país. Ambas cosas requieren esfuerzo y tiempo. De su éxito o fracaso dependerán en gran medida las posibilidades de avance o retroceso en nuestra lucha contra la pobreza en España.

Respecto al *cambio cultural*, quisiera insistir en dos aspectos fundamentales: Por efecto de la competitividad y de las nuevas tecnologías, cada vez más, es necesario mejorar la *formación profesional* y el *reciclaje profesional*. En España, los trabajadores con estudios técnico-profesionales medios y superiores actualmente con empleo representa el 10,4 por ciento (1.234.200). En cambio, en Alemania y Dinamarca, por ejemplo, más del 70 por ciento de los trabajadores tienen algún tipo de educación o formación profesional más allá de la obligatoria.

Junto al déficit de personal con estudios profesionales hay que considerar el 43,7 por ciento de empleo compuesto por 1.094.900/9,2 por ciento trabajadores sin estudios y 4.098.000/34,5 por ciento con estudios primarios. Esta falta de formación básica de cualificación profesional es una de las carencias estructurales más importantes (8). Se ha subvalorado la *formación profesional* en España.

(8) El mercado de trabajo de nuestros activos está compuesto por: Analfabetos y sin estudios, 9,23 por ciento; estudios primarios, 33,62 por ciento; estudios secundarios y Bachillerato, 33,93 por ciento; técnicos profesionales medios y superiores, 10,88 por ciento; estudios superiores universitarios, 12,33 por ciento (EPA -2.º trimestre 1993).

No se la ha considerado como un elemento de competitividad (de inversión estratégica) por el empresario y tampoco el Ministerio de Educación después de varias reformas termina de adaptarla haciéndola operativa con el nivel de calidad, eficiencia y celeridad necesarias. Son aspectos que deben ser tenidos en cuenta a la hora de analizar la realidad y las perspectivas de pobreza en España.

Respecto al empresariado —posiblemente nuestro mayor déficit estructural— necesita renovación y aumento. En los últimos veintinueve años (1964-1993) en España se han incrementado sólo 266.670 puestos de trabajo y pocos nuevos centros de trabajo. En el período 1978-93 el Sector Privado ha reducido en 737.000 sus puestos de trabajo, mientras que el Sector Público los ha incrementado en 734.000. Pobre balance para un país que necesita renovación y empleo, aunque haya ganado en productividad. En España hay mucho negociante y pocos empresarios. Necesitamos nuevos emprendedores/empresarios.

Sin querer dramatizar es innegable que el proceso de superación del desempleo en nuestro país, exigirá un largo período de tiempo para reducir las fuertes tasas de paro, con peligro de que se incrementen en este tiempo los niveles de pobreza y marginación.

El camino a seguir para combatir la pobreza y la marginación está en la *formación y reciclaje profesional*; en favorecer la promoción de *nuevos emprendedores/empresarios* capaces de crear pequeñas empresas competitivas y en la *creación de empleo*.

Pero estos elementos que inciden en el paro y el desempleo estructural necesitan de un soporte activo entre, por y para los pobres: El *asociacionismo* y la *autoorganización*. Esta línea de actuación es necesaria: si no se quiere hacer simple beneficencia. Sin duda, difícil, tanto más cuanto que a menudo tratamos con personas degradadas, sin voluntad, abatidas, con la única preocupación de resolver la comida de hoy o el pago de mañana. Es difícil construir nada con estos colectivos, pero no todos son incapaces. Están los inmigrantes, discapacitados, parados de larga duración, los profesionales en paro; mayores, mujeres y jóvenes sin trabajo comprendidos dentro de los umbrales de la pobreza. Son asequibles. Hay que llegar, convivir y educar en esta dirección, con esfuerzo y convicción. Resulta penoso, heroico las más de las veces. No obstante, sólo organizándose ellos entre sí

pueden encontrar el apoyo y la respuesta que necesitan frente a determinados problemas. Los Ayuntamientos, Comunidades Autónomas y Ministerios tienen que financiar a los Animadores capaces de realizar esta tarea.

La *formación y reciclaje profesional*, la creación de *empleo*, la *auto-organización* y el *salario social* controlado deben constituir las líneas maestras de la política contra la pobreza en España.

7. LA ECONOMÍA SOCIAL COMO RESPUESTA AL MUNDO DE LA POBREZA Y A LA ECONOMÍA MODERNA

¿Por qué será que en épocas de crisis económicas los poderes fácticos invocan la Economía Social como solución contra el paro? ¿Es que tiene ésta algún poder telúrico que lo mitigue? ¿O, más bien, ante el miedo a los desmanes y revueltas de los sin pan y trabajo se propone la Economía Social como unguento de *fierabrás* curalotodo o desfacedor de entuertos capaz de emular al Quijote de los libros de caballería que confundía ovejas con enemigos y luchaba contra molinos de viento?

¿Por qué una cooperativa moderna va a resolver lo que no es capaz una Sociedad Anónima tradicional si las dos deben competir en el mercado y presentar resultados positivos a fin de año? ¿La clave está en la autoexplotación, sin huelgas, en una cooperativa?

Sea cual fuere la razón de esta invocación, todos sabemos que la Economía Social (ES) no tiene poderes sobrenaturales contra el paro y es un malentendido remedio-de-pobres, porque exige a los que se comprometen con ella un esfuerzo suplementario y contra corriente que han de sobreañadir. Aunque sea para evitar confusiones a quienes acuden a ella de buena fe creyendo encontrar la panacea de su falta de trabajo o cómo pagar menos al Fisco (9), quiero aprovechar la ocasión para deshacer ese mito de falsas virtualidades de la ES, antes de

(9) Tratamiento fiscal (Ley 20/90, de 19 de diciembre sobre Régimen Fiscal de las Cooperativas). Beneficios Tributarios de la cooperativa de trabajo asociado: Tipo a aplicar 20 por ciento; exención del 95 por ciento sobre IAE; pero están obligadas al Fondo de Reserva Obligatorio y Fondo de Educación y Promoción, por un total del 30% entre ambas. Existen otras bonificaciones para las cooperativas especialmente protegidas.

señalar los indiscutibles valores y el sentido del cooperativismo moderno como tercera vía del desarrollo económico y social de nuestro país, sea tanto en tiempo de crisis como de expansión.

Sin duda, cuando se menciona Economía Social, la mayoría lo relaciona con el cooperativismo, y aunque éste tiene muchas variedades (cooperativas de consumo, agrarias, de enseñanza, de viviendas, mutualidades, etc.), históricamente han tenido especial significación las de *trabajo asociado*.

Sus orígenes se remontan al siglo XVII que, inspirados por filosofías religiosas, en respuesta a la pobreza, organizaron la vida económica y social en régimen de comunidad. La experiencia más destacada es la llevada a cabo por los jesuitas con los indios de las Reducciones del Alto Paraná del Paraguay (1608-1767), abarcando a más de 60.000 guaraníes de 30 poblaciones. Ya en nuestro tiempo y con distintas filosofías y organización, destacan las cooperativas soviéticas (1917-1919) transformadas después en comunas de consumidores (1920) y posteriormente los koljoses soviéticos (reglamentados en 1935). Últimamente la economía agrícola de Israel (1950) que está organizada en tres tipos de cooperativas: el kibbutz, el moshav y el moshav-shif-ti. Han sido o son fórmulas de colectivismo comunitario que han respondido a una necesidad concreta en una realidad económico-social por tiempo y lugar determinados. Todos ellos constituían una versión aplicada de la Economía Social con carácter limitado en el territorio o en el ámbito de la economía que van evolucionando o desapareciendo.

Pero conviene retrotraernos al siglo XIX donde surgen los filósofos y reformadores sociales del socialismo utópico, que propugnan el cooperativismo como base de la economía social: Charles Fourier (1772-1837), ideólogo de los falansterios fundados en 1830 en Francia, Gran Bretaña y EE.UU. Su objetivo era el proporcionar el bienestar de sus miembros mediante el trabajo libremente consentido. Saint-Simon (1760-1825); R. Owen (1771-1858); Ch. Kingstey (1819-1875); Proudon (1809-1865), L.Blanc (1811-1882); filósofos, políticos y empresarios fueron los adelantados de la reforma social y propulsores del cooperativismo.

El pensamiento y las realizaciones de esta época dieron nacimiento a la idea del cooperativismo como eje y fundamento de la Economía Social.

La primera cooperativa de producción de la que tenemos noticia se fundó en París y data de 1834, pero la emblemática fue la de consumo de Rochdale (1844) cuya norma estatutaria sigue siendo la inspiración del cooperativismo moderno: Adhesión libre; poder democrático, un hombre un voto; reparto del excedente económico entre sus miembros; y tanto por ciento limitado del interés al capital.

La primera cooperativa que se registra en España es la Asociación de Tejedores de Barcelona, fundada el 11 de junio de 1842.

Estos son los antecedentes históricos del movimiento cooperativo. Pero estamos en 1994 y el mundo cambia a gran velocidad. Por eso, conviene preguntarnos: ¿Es posible hoy un sistema de Economía Social, de amplio espectro, en una economía internacionalizada como la que vivimos? Creemos que no. Ni las experiencias de Economía Social de los reformadores sociales pasaron de intentos limitados y testimoniales ni la sociedad actual aceptaría una forma de vida así.

El mismo término «Economía Social» resulta confuso y utópico, reminiscencia de un pasado que nunca llegó a ser y que en la actualidad tampoco es posible. En la sociedad moderna no existe otra economía posible que la *economía real*. Su dimensión social estará marcada por la política económica y social del Gobierno, la participación y el empleo.

Identificar el cooperativismo con Economía Social supone situar a aquél en el pasado y la utopía, condenándolo al mundo de la artesanía y el subdesarrollo; incapaz de responder con eficacia a las exigencias de la técnica y la competitividad de la economía moderna, si no es sobre la base de la autoexplotación de los propios cooperativistas. Y es que la Economía Social es la prehistoria del *cooperativismo moderno*.

En cambio, el cooperativismo moderno sí tiene singularidades que lo destacan sobre los demás: Es la *empresa participativa* de la Economía real, digna de ser considerada como la tercera vía (una más), junto a la empresa tradicional (Sociedad Anónima) y la empresa pública. Así la identifica nuestra Constitución Española en su artículo 128 cuando dice: «*Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas. También establece-*

rán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción.»

El cooperativismo es en la actualidad una realidad internacional de gran porvenir y lento desarrollo (10). La legislación vigente y la cultura consumista de nuestro tiempo constituyen su principal freno, pero las exigencias de la empresa moderna del futuro —con éste u otro nombre— se acercan cada vez más a los signos definitorios de la identidad cooperativa: *participación, integración del personal en el proyecto empresarial, competitividad y compromiso con el territorio*. Las cooperativas son fruto del desarrollo endógeno y responden a la exigencia básica de toda empresa —ser rentable— y mantener los puestos de trabajo. La empresa del futuro habrá de incorporar su *compromiso con el territorio* si buscamos el crecimiento económico del país y el empleo, creando un tejido empresarial, que permanezca sin amenaza de trasfuguismos (a diferencia de las multinacionales, que también las necesitamos) a otros países.

8. BUSCAR TRABAJO, CREAR EMPLEO

Tal vez parezca extraño y como fuera de lugar que en un tema como el de la pobreza hablemos de Economía Social y de la empresa cooperativa, pero no es así. La lucha contra la pobreza exige hablar no sólo de la subvención y del salario social (otros lo van a hacer con mayor conocimiento) sino justamente de aquellos otros elementos de inserción de los colectivos sumidos en la pobreza y la marginación. Y uno de estos elementos es el *empleo*. Por eso nos ocupamos de la empresa y en particular de la empresa cooperativa, estructura propicia para organizar e integrar a estos colectivos en la línea de los servicios y la producción. Es hora ya de que el tema de la pobreza se trate sobre la base de la inserción y no sólo desde la compasión y la mala conciencia. Este es el tratamiento que pretendemos dar a este trabajo y la pregunta que nos hacemos es *cómo crear empleo*, empleo duradero, entre estas personas situadas en el umbral de la pobreza.

La primera respuesta de aproximación a esta pregunta es que el empleo es un bien escaso y que en estos momentos vivimos con la

(10) Cifras clave de la Economía Social: Consultar *Libro Blanco de la Economía Social en España*, de JOSE BAREA y JOSE LUIS MONZON.

tasa de paro más alta de nuestra historia. Si es difícil encontrar empleo para trabajadores capacitados ¿qué no será para aquéllos que tienen taras, minusvalías y están marcados por la marginación? Hay que intentarlo pero las perspectivas de empleo son escasas. Quizá tengamos que planteárnoslo de otra forma. ¿Por qué reducir el paro a la búsqueda de un contrato de empleo cuando falta actividad y de lo que se trata es de descubrir *trabajos* capaces de crear empleo? No es lo mismo *trabajo* que empleo. Quien descubre un *trabajo* puede encontrar su empleo. Este es el verdadero problema de nuestro país: Hay que crear *empleo* a partir de nuevos trabajos. ¿Pero hay *trabajos* todavía pendientes por descubrir que la sociedad está dispuesta a pagar? Sin duda, en una sociedad en fase de desarrollo como la española, conviene reconsiderar las distintas áreas donde se encuentran los nuevos trabajos:

— En el mundo de los servicios públicos y privados; de la Administración y de la empresa; en las grandes ciudades y en los pueblos.

— Está el mundo rural de los pequeños pueblos y aldeas que no han conocido todavía el desarrollo de las ciudades y están necesitados de casi todo tipo de servicios. Es el dualismo pendiente de nuestro país que la Administración tiene que completar e impulsar apoyando programas.

— El campo de la juventud en los barrios; el de la tercera edad; el de la mujer; el de la inmigración.

— El turismo, industria pujante en nuestro país, necesitada de respuestas imaginativas que amplíen y mejoren su actividad.

— En la conservación del medio ambiente está casi todo por hacer. Es un campo desconocido por descubrir: desde el agua hasta el campo, los residuos, la reforestación, que hay que cuidar, reponer y defender.

— Estamos entrando en la *sociedad del saber*. En el futuro, quien detente el *saber* dominará sobre el capital y cualquier otro activo de la empresa. De la Universidad y de las Escuelas de Formación Profesional deben surgir empresas de tipo participativo, capaces de crear empleo. Es ahí donde se fraguan los nuevos proyectos, los futuros gerentes y equipos directivos capaces de crear nuevas empresas. Pero necesitan apoyo para comenzar. ¿Quién les cede temporalmente un local a

bajo precio? ¿Qué ayuda económica pueden recibir para su primera inversión? ¿No cabría condicionar estas ayudas a la inserción de algunos de estos colectivos que estamos tratando?

— Otro campo especialmente dotado para el descubrimiento de nuevos trabajos es el de la *economía sumergida*. Son trabajos que requieren mano de obra intensiva y que pueden ser reflotados con un tratamiento especial desde la empresa cooperativa.

— El mundo de la subcontratación a las empresas y a las instituciones.

— El servicio domiciliario a los hogares: Trabajo doméstico, guarda de niños (canguros); asistencia a tercera edad, etc. En Francia se debate el proyecto de Ley sobre la Familia en este tipo de servicio, capaz de crear hasta 150.000 nuevos puestos de trabajo, con una desgravación fiscal de hasta el 50 por ciento del gasto.

Sin duda, estas áreas de actividad encierran múltiples trabajos por descubrir, de donde han de surgir los nuevos empleos. Soy consciente de que el empleo por crear a partir del descubrimiento de estos trabajos requiere de un *promotor* o de un *empresario*. Estas figuras se nos plantean como algo inaccesible, casi míticas, de otra casta. Es cierto que no puede ser cualquiera; que no se improvisa; que se requieren unas ciertas condiciones; pero no más que las que se necesitan para ser un buen profesional. Lo que sí tiene es un coste: Hay que formarse, hacer equipo, asumir riesgos y responsabilidades. Es duro, tanto como estar largo tiempo en el paro, pero no imposible.

En España estamos acostumbrados a reivindicar todo —también el empleo— en nombre de la justicia y desde el derecho natural y no siempre tenemos razón. El Estado tiene que favorecer la creación de empleo, pero ¿tiene la obligación de contratar directamente a los 15.400.000 españoles que componen la población activa (11)? ¿Acaso los empresarios del Sector Privado están obligados a ello? La Constitución Española reconoce el *derecho al trabajo* pero no garantiza el empleo (12). La solución al problema del desempleo en España pasa

(11) El empleo existente (ocupados) está sustentado por: el *Sector Privado*, 6.511.800; el *Sector Público*, 2.107.800; *Autónomos*, 3.103.900 (EPA, 4.º trimestre 1993)

(12) «Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo...» (art. 35 de la Constitución Española).

por el aumento de la actividad (nuevos proyectos y el descubrimiento de nuevos trabajos) a través del *autoempleo* y de la *creación de pequeñas empresas*, cooperativas o no, que creen puestos de trabajo. Las empresas existentes no tienen trabajo para todos y la protección social, siempre con recursos limitados, no alcanzará a la totalidad.

La cultura del *trabajo seguro* y *poder ser funcionario del Estado* y el de la *subvención*, hoy prevalente en España, está condenada a su desaparición, entre otras cosas porque no es posible en una economía abierta dentro de la Unión Europea.

Tenemos que orientarnos y asumir la cultura de la *solidaridad*, de la *formación*, de la *creación de pequeñas empresas*, del *autoempleo* y de la *subcontratación* colectiva.

Sé que la filosofía del *autoempleo* desborda las posibilidades de buena parte de los componentes del mundo de la pobreza y la marginación, pero no hay que descartarla por sistema. El *autoempleo* y las *cooperativas*, con apoyo en la formación y la inserción, también son para ellos, creadas por sí mismos o a través de fórmulas asociativas vinculadas a empresas existentes. El empleo es un bien escaso y no se crea por decreto sino con esfuerzo personal desde la sociedad. Se consigue poco a poco: uno, dos, cuatro, diez puestos de trabajo. No hay fórmulas mágicas.

9. PROPUESTAS DE ACTUACION

Combatir la pobreza supone un esfuerzo permanente de INSERCIÓN de estos colectivos y el apoyo condicionado de la *protección social* por parte del Estado.

— En orden a la inserción existen experiencias diferentes según regiones y países. Centrado en el *empleo* la respuesta principal al problema de la pobreza, parece necesario conocer las necesidades del mercado en orden a los requerimientos empresariales en esta materia. La creación de REDES DE INFORMACION propias capaces de detectar las necesidades concretas de oficios y actividades del sector privado y organismos oficiales, es la primera medida a tomar con vistas a ofertar, seleccionar y programar la formación de estos colectivos para su posterior inserción. Un trabajo sistemático, serio y responsable con

los empresarios y la Administración, constituye la mejor garantía de contratación a medio plazo.

— El trabajo de detección y relación con el mundo de los pobres exige una especial sensibilidad y capacidad de relación; personas capaces de discriminar situaciones y organizar estos colectivos en orden a su situación, a su internamiento, a cubrir sus necesidades más perentorias; a su colocación, a su asociacionismo. La formación de este equipo motor debe orientarse a la formación de un *voluntariado* capaz de llegar y responder a los requerimientos de estos colectivos.

— Las *empresas de inserción* capaces de ofrecer u organizar la inserción de trabajadores excluidos de los empleos tradicionales o parados de larga duración, son una fórmula que especialmente en Francia tiene relevancia. Existen en este país más de 600 y de ellas 410 pertenecen al CNIAE (Comité Nacional de Inserción para la Actividad Económica), que consiguen contratar este tipo de trabajadores en la empresa privada. Su financiación mayoritaria depende de la Administración nacional, regional o local, así como del Fondo Social Europeo. Esta modalidad es menos costosa para la Hacienda Pública que el subsidio de desempleo en Francia.

— La pobreza se nutre y alcanza mayor intensidad con el aislamiento y la soledad. Una política de relación y asociacionismo en función de su origen, proximidad o búsqueda solidaria de solución a problemas concretos (alojamiento, empleo, formación, escuela, legalización de su situación, etc.) entre sí o con otros, es una forma de integración social y de asumir los interesados su propio protagonismo y responsabilidad.

— La lucha contra la pobreza exige una participación activa de la Administración, tanto en orden a la protección social como a través de iniciativas de políticas activas de inserción para el empleo y exenciones fiscales con las empresas. Este tipo de subvención es la más rentable porque trabaja para la *inserción*.

— Tampoco hay que descartar la contribución del Sector Privado, que puede y debe participar en la financiación de acciones y operaciones de carácter social contra la pobreza, ya sea por razones fiscales, imagen social o simple consideración humanitaria.

Y en el fondo, los desafíos pendientes, el cambio cultural de la sociedad española y una política nacional capaz de generar no sólo *cre-*

cimiento económico sino también pleno empleo. Es la condición sine qua non de la democracia y del Estado de Bienestar.

* * *

Este trabajo toca a su fin y uno lo hace con cierta sensación de impotencia y frustración, sin saber hasta dónde ha conseguido aportar alguna luz y esperanza a tanto dolor y postración. Pero se impone el punto final a esta disertación.

Lo que se debate en el fondo de la marginación, la pobreza y el paro, es un cambio de civilización, de valores y de estructuras, a nivel planetario; y también el enorme individualismo que nos invade, el consumismo desbordante y la insolidaridad.

La cultura del victimismo y de la subvención toca a su fin. Cada vez seremos más libres, pero también más dependientes de nosotros mismos; de nuestras limitaciones y posibilidades, de nuestros egoísmos y responsabilidades.

Bastantes de los grandes problemas que nos agobian serían menores o desaparecerían si fuéramos capaces de enfrentarnos a ellos. Su precio es la formación, la información, el esfuerzo personal y el clima de apoyo necesarios. Cuando detrás de los problemas está la enfermedad o la degradación, no hay más remedios que el apoyo moral y la protección social. Pero no todas las personas sumidas en la pobreza son incapaces de reaccionar. Les falta el impulso y la colaboración de los que viven en el Primer Mundo para dar el salto.

El Norte-Sur también existe en España, en nuestro barrio, en nuestra ciudad, en el trabajo. Queramos o no somos cómplices del dualismo en que vivimos. Participar en la lucha por la causa de los pobres es un deber de justicia y de solidaridad. No lograremos erradicar la pobreza pero sí aliviar el dolor. En cualquier caso, es el comienzo del cambio por un mundo más fraternal, menos injusto y más habitable para todos.

Programas y actuaciones ante la pobreza: La experiencia de Cáritas

Víctor Renes

I. PARA ENTENDER Y COMPRENDER

1. Es necesario hacer una precisión previa, acerca de la perspectiva en que entendemos nuestra exposición. Lo que se espera de una Institución como Cáritas no es una aportación académica, definiendo la pobreza. Antes bien, se espera que exprese cómo su propia experiencia hace posible «entender y comprender» la significación y el sentido de la pobreza. Eso sí, desde ahí, y desde una reflexión en profundidad de esta experiencia, participa en el debate sobre la pobreza.

2. La pura constatación de las carencias no es ya suficiente criterio de lectura de las situaciones de pobreza. Antes bien, hemos ido teniendo que hacer «inteligible» su realidad desde la abundancia, es decir, desde la capacidad de excedente de una sociedad en la que tales carencias se reiteran. La persistencia de la pobreza nos está remitiendo de una forma continua a la difícil relación por parte de una serie de grupos y de situaciones sociales, con sus posibilidades de «acceso» a los mecanismos socialmente sancionados para la «incorporación social». Por ello la relación pobreza/sociedad se está estructurando como una relación de exclusión, que es la relación que convierte en «inteligibles» la intersección entre la biografía de personas, familias, grupos, colectivos, y los procesos económicos y sociales en que se ven envueltos.

3. Las poblaciones afectadas por la pobreza en nuestra sociedad, están «amenazadas» por tres elementos: 1. La insuficiencia de recursos. 2. La vulnerabilidad de sus tejidos relacionales. 3. La precariedad de sus dinamismos culturales. Tales amenazas son fruto de la relación de su biografía con tres ejes o procesos básicos que, en su caso, se dan



como «rupturas»: 1. El eje trabajo/no trabajo, lo que cuestionará su integración por lo económico. 2. El eje relaciones/aislamiento, lo que cuestionará la inserción por las relaciones y la vinculación social, frente a la desagregación social. 3. El eje sentido/insignificancia o impotencia, lo que cuestionará la relevancia de las significaciones por la vía de educación y la animación cultural. Ahora bien, lejos de una lectura simplista y lineal de estos procesos, la mayor novedad que desde la acción frente a la exclusión hoy estamos observando, es que los tres factores seuxtaponen, se sobreponen y se retroalimentan.

Desde nuestra experiencia aún hay otro aspecto —entre los varios que cabría destacar— que no queremos pasar por alto: la denominada dimensión territorial de la pobreza. Como consideración general hay que destacar que no se trata sólo de caer en la cuenta de que la pobreza está concentrada en unas determinadas zonas, sino que esta «territorialización» está teniendo una incidencia especial, pues vivir la pobreza en situaciones colectivas territorialmente asentadas tiene un efecto reproductor. Y, sin pretender haber descrito todos los rasgos de la pobreza, ésta cada vez está más conformada por la interrelación de estos aspectos.

4. No se trata de que ésta sea una lectura típica u original por parte de Cáritas. Sin embargo, es la lectura que se ha venido desarrollando desde mediados de la década de los ochenta. Justamente la década de un debate sobre la pobreza en que Cáritas ha sido vista como gran defensora de una lectura estadístico—cuantitativa de la pobreza. Sin embargo nuestra tarea habitual, y también extraordinaria, ha estado más dedicada a la cualificación que a la cuantificación de la pobreza. Propuestas legislativas sobre inmigrantes (en 1985), Simposio sobre el paro (en 1986), Seminario sobre la pobreza (en 1986), Simposio sobre rentas mínimas (en 1990), Simposio sobre mundo rural (en 1991), Simposio sobre animación de las personas mayores (en 1991), son algunas de esas actividades extraordinarias que certifican la cantidad de pequeñas, pero continuadas, tareas que les dieron sentido.

¿Por qué, entonces, no hemos rehuido el debate sobre la cuantificación de la pobreza? Pues porque una cosa es pretender presentar todas las situaciones de pobreza como situaciones de indigencia, y otra cosa es reducir la pobreza a lo más excluido, olvidando que también otras situaciones están bajo la pobreza, aunque a distinto nivel. Y ello

es importante porque si sólo contemplamos como pobreza lo más excluido, o incluso sólo la pobreza severa o gran pobreza, corremos el riesgo de acabar separando la pobreza del ejercicio de los derechos básicos, reduciéndola a una cuestión de supervivencia y, por ello, de sola asistencia. Lo que acabaría separando la cuestión de los derechos de las propias situaciones excluidas. Por eso mantener el concepto de pobreza, sus grados, sus diferentes situaciones, debe ser algo que nos ayude a entender cómo están en juego los derechos básicos en las distintas situaciones y grados y, por ello, también en los más excluidos. Cierto que la relación de los excluidos con los derechos no será de la misma forma que en otras situaciones, sino más grave; pero eso no sólo no niega, sino que afirma, que en todas ellas están en juego.

5. Cáritas ha insistido reiteradamente en las ramificaciones que la pobreza ha ido extendiendo en la urdidumbre del tejido social. El fenómeno es tan real como los casos de familias —entre el 10 y el 14 por ciento de las demandas registradas a través de los servicios de Cáritas en el último año y medio— que de forma repentina pierden sus saneados ingresos, sus puestos de trabajo con suficiente remuneración, y unos niveles de bienestar que, al reducirse, los empujan a una situación de subsistencia.

Estas situaciones de pobreza manifiestan unas características nuevas cuya solución es tan sencilla como compleja: conseguir una estable fuente de ingresos mediante su rehabilitación laboral. Su situación no responde, como en los casos tradicionales de pobreza, a unas carencias crónicas, con un bajo nivel de formación y de instrucción, y/o su pertenencia a un grupo marginalizado. Su origen tiene que ver con unos desajustes inherentes a los cambios del modelo económico actual. Es el propio perfil de nuestro sistema laboral, social y económico el que explica que determinados desajustes —como la actual crisis— puedan desembocar en situaciones de carencia. Por otra parte, la protección social, estrechamente vinculada a un trabajo con una remuneración suficiente, desvela unos déficits aún notables.

Es bien cierto que determinadas medidas de protección social, como la evolución de las pensiones, o la implementación por las CC.AA. de las rentas mínimas, ha hecho que durante los últimos años haya disminuido de manera notable la pobreza en sus grados más severos. Pero eso no ha de hacernos olvidar que aún su intensi-

dad protectora es insuficiente, pues no ha resuelto ni la precariedad social, ni la debilidad de la protección conseguida. Una modificación en esas medidas hará retornar anteriores niveles de pobreza severa, así como puede hacer difícil detener la caída en la precariedad social de los grupos afectados por los procesos de cambio económico en los que seguimos insertos.

6. Todo ello no nos hace olvidar que las demandas que prioritariamente Cáritas recibe y que, en consecuencia, mayoritariamente le absorben, son las de mayor gravedad. Lo que puede llevar a imagen distorsionada de lo que Cáritas entiende como tarea prioritaria en la protección de los derechos básicos. De hecho ha sido objeto de titular de periódico que, ante la implantación de las rentas mínimas, Cáritas se quedaba sin clientes. Lo que parece ser debido al hecho incontestable de encontrar a Cáritas en la ayuda inmediata a las carencias urgentes y, por ende, definir su rol en el campo de la protección social. Sin embargo la perspectiva es la contraria, pues cuanto más deba suplir Cáritas la carencia de protección social, peor puede realizar su acción frente a los procesos que componen las relaciones de consolidación de la pobreza.

II. UN NUEVO ENFOQUE EN LAS INTERVENCIONES POLITICAS Y SOCIALES DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

7. Se pueden distinguir dos perspectivas en las políticas de intervención contra la pobreza que no tendrían por qué ser dicotómicas, aunque las solemos hacer así:

Una primera sería la que tiene como objetivo fundamental conseguir transferencias monetarias hacia los pobres. Aquí podemos incluir desde la limosna tradicional, hasta los más modernos sistemas de pensiones, subsidios o ayudas.

La segunda consistiría en medidas que favorezcan la inserción, o la reinserción social en su caso. Esta perspectiva se basa en el desarrollo de los derechos sociales y económicos de los ciudadanos y su objetivo no es sólo ayudar a los que han caído en el pozo de la pobreza, sino no permitir que nadie llegue a caer.

De este modo, junto a la transferencia de rentas hay que considerar la transferencia de otros recursos. Las medidas de prevención de la exclusión, y las de inserción y reinserción personalizadas de las personas excluidas, son la forma más eficaz de luchar contra la pobreza.

Ante las diversas formas de exclusión, la sola cobertura de carencias no implica que los afectados se conviertan en ciudadanos que participen en la vida económica, social, cultural, etc. De modo que «inserción» frente a «exclusión» implica necesariamente «participación». Por lo tanto la lucha contra la pobreza se revela como una acción que debe construir las condiciones necesarias para la participación social de los excluidos.

8. No se trata, por tanto, de subvencionar la subsistencia al margen de la sociedad. El Estado, junto con los elementos activos del entramado social, deben comprometerse activamente en la búsqueda común de medidas de prevención y de procesos que permitan la reinserción de los miembros que han sido expulsados, hasta conseguir su plena participación en la vida social.

Se trata de crear las condiciones necesarias para el acceso de todos a los derechos económicos y sociales:

- Condiciones de protección, de rehabilitación y de ruptura del círculo de reproducción de la pobreza y la exclusión.

- Condiciones de acceso a los servicios básicos: educación, salud, vivienda...

- Condiciones de inserción laboral, formativa y social.

- Condiciones de participación social, no sólo en los bienes y servicios, sino en el desarrollo de las potencialidades propias de la persona humana.

También se trata de intervenir con programas de actuación:

- Que sean integrales dentro de territorios determinados, puesto que no hay que olvidar la dimensión territorial de la pobreza,

- Que favorezcan el desarrollo social, al menos a nivel local,

- Que supongan alternativas sociales capaces de romper la inercia del fatalismo.

9. De acuerdo con este enfoque, desde Cáritas planteamos que debe ser el enfoque de la inserción el que se convierta en elemento estructurador de sus programas.

Entendemos que nuestra aportación fundamental, en concreto ante los actuales procesos de empobrecimiento y de exclusión social, se nuclea en la dialéctica exclusión/integración como la dialéctica fundamental de tensión entre autonomía-participación de los sujetos (o procesos de autodependencia) por una parte; y, por otra, la sociedad dual y las estrategias de acceso o integración social.

Es decir, es la inserción el aspecto que debe concentrar las prioridades de la acción, cualquiera sea el grupo, sector, servicio o proyecto en el que esté actuando. O lo que es lo mismo, el elemento que debe catalizar la acción, cualquiera sea la prestación que se deba realizar, debe ser la promoción de la inserción social como ejercicio del derecho de participación en la sociedad como un derecho básico, incluso como el derecho-llave de los excluidos.

Así pues, es la promoción de la integración social la función que mejor expresará la aportación de Cáritas a la calidad de vida de los grupos que han sido dejados al margen del dinamismo social. Y eso mismo será su función en relación con el conjunto social, pues favorecer la integración implica hacer frente a las tensiones de rechazo típicas de la sociedad dual, así como a los desequilibrios de ruptura social que en ellos se expresan. Y ello en cualquiera de los niveles de la acción: prevención, promoción o reinserción; y en todas las dimensiones de la inserción, o sea, en la capacitación para la autonomía personal, en la participación social, en la incorporación e inserción laboral.

10. Hay tres aspectos en el desarrollo de una intervención social acorde a este enfoque que se manifiestan como los más relevantes en todos los itinerarios de acción. Con una previa salvedad. El orden en la exposición no significa una prioridad para uno u otro, ni en el orden de la realización se produce linealidad alguna, pues en el orden de la práctica se produce una acción compleja y articulada. Serán los proyectos de acción quienes fijen las prioridades y el proceso de actuación.

Se trata de los siguientes: 1. La necesidad de desarrollar estrategias y procesos de autodependencia personal; de ahí la relevancia de

las acciones de rehabilitación personal y grupal de estas poblaciones, cuyos diversos aspectos y manifestaciones no necesitamos ahora explicar (desde la autoestima, a los talleres de habilidades, desde las iniciativas asociativas y de participación comunitaria, pasando por los programas de prevención y/o deshabituación y reconstrucción de la personalidad de marginados, etc.). 2. Las estrategias ocupacionales; de ahí la relevancia de las acciones formativas, educativas, y readaptadoras a las condiciones y exigencias de las nuevas oportunidades del empleo, especialmente desde las situaciones de fracaso educativo, del trabajo, etc. 3. Las estrategias laborales y de empleo; de ahí la relevancia de las acciones que viabilizan la posibilidad de economía social que facilita alternativas de empleo para los inempleables, para los «desanimados», para los rechazados por el mercado, pero desde un empleo rentable económica y socialmente, y por ello desde la misma dignidad de cualquier otra iniciativa económica; y la relevancia de las acciones que promueven la inserción laboral en cualquier otra fórmula de empresa que normaliza la integración laboral.

11. Todo ello no quiere decir que Cáritas no asume la «tensión» entre protección/inserción. La acción para la garantía de derechos y para la promoción de condiciones de prevención y desarrollo social, es prioritariamente una acción insustituible del Estado y, desde ahí, debe potenciar el resto de objetivos sociales. Ante la denominada crisis del Estado del Bienestar, no se pueden ir dejando desprotegidas las situaciones sociales más débiles, para luego reenviar su cobertura a la solidaridad social, cuya principal expresión está siendo las organizaciones voluntarias y, entre ellas, Cáritas. Esto está creando una tensión en nuestra acción entre protección e integración, que es la manifestación actual de aquella anterior entre asistencia a las carencias básicas y la promoción de las personas como ciudadanos en su plenitud de derechos.

En la coyuntura actual, esto empieza a tener un relieve especial, pues cuando decrece el compromiso del Estado con los derechos sociales de determinados segmentos sociales, puede producir una inclinación entre las organizaciones voluntarias a priorizar la gestión de obras y servicios que pretenden cubrir, o al menos paliar, las carencias de protección social; mucho más cuando, por otra parte, esto puede ser presentado como una desestatalización y un acceso de la sociedad a la gestión de lo público.

En Cáritas planteamos que debe ser la práctica de acción en cada situación social, la que deberá resolver la tensión entre protección/inserción, de modo que la prestación de protección a la que debemos contribuir, sea de forma subsidiaria, sea porque forma un todo con la acción de rehabilitación, no contribuya a consolidar el *desfase* que hoy existe entre una protección que no va inserta en estrategias de integración, y los procesos de participación que no se entroncan en las condiciones sociales de los grupos y sectores excluidos.

12. Por lo que la opción por la inserción supone una etapa en el proceso de situarnos en el rol que nos corresponde como organización sociovoluntaria. Lo que no quiere decir que debemos dar un cerrrojo a la gestión de obras, sino de situarnos ante las mismas desde la promoción de los procesos de autodependencia y las estrategias de accesibilidad que pueden hacer viables para los segmentos más débiles de la sociedad los recursos económico-sociales, ante los que es irrenunciable el compromiso de la Administración pública.

Así pues, Cáritas define como una prioridad estratégica en estos momentos la necesidad de adoptar las medidas adecuadas para conseguir una protección social para todos los ciudadanos que signifique un compromiso real de la sociedad y del Estado con los colectivos y los territorios más desfavorecidos. En concreto la protección social debería corresponder a una política de redistribución de los bienes sociales, entendiendo por tales no sólo los económicos, pero también éstos. Una suficiente inversión sostenida para crear condiciones adecuadas de protección económica, junto a un esfuerzo cualitativo en educación, formación y empleo, son imprescindibles para la incorporación social de los colectivos y de los territorios que deben salir de la pobreza.

En la medida en que la protección social no es la adecuada, Cáritas sigue siendo una Institución de recursos para la asistencia. Pero su acción de asistencia no excusa de la protección social, sino que acusa su ausencia.

13. Así pues, Cáritas define como la prioridad estratégica que mejor identifica su rol ante la pobreza y la exclusión social, la acción por la inserción social, o lo que es lo mismo, la «construcción de una sociedad accesible». Para combatir las situaciones de pobreza y de exclusión social no bastan las políticas de redistribución económica y social. Es necesario, además, realizar actuaciones intensas de inserción

o integración social. Es decir, no hay que actuar únicamente sobre el funcionamiento de lo económico o sobre las estructuras sociales; hay que actuar también para favorecer y acompañar procesos personales que consigan la adquisición de habilidades sociales, el aumento de la autonomía personal y la superación de la dependencia.

Las políticas de protección social no pueden resolver, ellas solas, los problemas de autonomía de los individuos como tampoco pueden garantizar, por sí mismas, la participación de las personas como sujetos activos de la sociedad. No se trata de aplicar un sumatorio de medidas de ayuda económica junto a otras de carácter terapéutico o de readaptación social. Se trata de articular todas las dimensiones necesarias de la intervención, de forma que consigamos una nueva estrategia de acción frente a la pobreza.

Para Cáritas es siempre un reto conseguir la articulación entre los esfuerzos necesarios que hay que realizar para impulsar procesos de autonomía personal y los otros esfuerzos, no menos necesarios, para lograr que se introduzcan en la propia sociedad los procesos de cambio necesarios para crear las condiciones que permitan la incorporación social de todos sus miembros.

No podemos abandonar la tarea de desarrollar estos dos tipos de esfuerzos mientras haya personas que no puedan tener acceso al empleo, a la educación y formación, a la vivienda, a vivir satisfactoriamente en su barrio, ciudad o pueblo, a relacionarse comunitariamente. Se trata de buscar la articulación de una nueva estrategia que camine hacia la construcción de una sociedad accesible. Con todas las dificultades que pueden suponerse, los datos de los centros y servicios (según el censo de los mismos realizado en base a 1991) de Cáritas nos apuntan en esa dirección.

III. AREAS DE INTERVENCION Y PROGRAMAS DE ACCION

14. Este es el enfoque con que se ha ido concretando la «lógica de la intervención» que propugnamos desde Cáritas. Conscientes de que cualquier estructuración no debe ser considerada como una propuesta rígida. Lo importante serán los criterios directores para los proyectos que concretan la actuación.

Por ello, a modo de pinceladas resumidas, sintetizamos las claves de lo que, desde nuestra experiencia, se ha convertido en elementos estructuradores de la organización operativa de los programas de Cáritas. Esta se basa en la organización de los programas por áreas de trabajo. Los criterios que estructuran las áreas, la elección de unos u otros programas en una u otra área, no son tanto criterios de diferenciación, cuanto propuestas de interrelación de los aspectos con que cada programa afronta sus desafíos en la intervención social.

Como se puede observar en el siguiente cuadro resumen, toda la intervención se asienta en responder al reto de las situaciones concretas que plantean a los programas de Cáritas (en sus proyectos y servicios), una serie de demandas básicas. Por eso la primera cuadrícula resulta de la unión de estas dos dimensiones: situaciones/desprotección, y viene a constituir el punto de inflexión desde el que Cáritas está actuando.

Y desde ahí se orienta en dos dimensiones:

— Horizontal: hacia la prevención-promoción, y hacia la rehabilitación-reinserción.

— Vertical: hacia el tejido social.

Areas I, II, III.	De la protección social	A la prevención-promoción o rehabilitación-reinserción. De aquí...	A proyectos de inserción social y laboral que articulen un desarrollo local
De las situaciones concretas			
Al tejido social (vida asociativa). De aquí...			
A la territorialidad			

15. El área I, que denominamos de los programas poblacionales, se concreta en la intersección de la dimensión horizontal, hacia la prevención-promoción, y la línea vertical hacia el tejido social.

Se refiere a colectivos con una serie de características que les sitúan en una posición «de riesgo» o «de desventaja social». De ello se deriva la necesidad de trascender la protección social para abordar una tarea de prevención y/o de promoción social que, por una parte les evite un deterioro hacia la exclusión social y, por otra promueva las condiciones adecuadas para que puedan conseguir una plena inserción social.

Por otra parte, esos colectivos forman parte (de una forma diferencial, pero generalmente sin rupturas) de un grupo humano más amplio: pueblo, barrio, región, etc., es decir, de una comunidad humana, dentro de un territorio determinado. Por lo que es muy importante el desarrollo del tejido social y de la vida asociativa como una dimensión imprescindible de prevención y de promoción social.

16. El área II, que denominamos de los programas de exclusión social, se concreta en la intersección de la dimensión horizontal, hacia la rehabilitación-reinserción, y la línea vertical hacia el tejido social.

Se refiere a colectivos con características definidas de exclusión social no sólo en relación con su entorno social, sino que llegan a ser definitorias de la situación de los propios componentes del grupo, y aun del propio grupo, según las distintas evoluciones sociales a que están sujetos. De ello se deriva una necesidad de rehabilitación y de reinserción que rompa su conformación como grupos residuales o como ghettos.

Por otra parte lo que a estos colectivos les conforma como grupo social, en ese mismo acto les está separando del conjunto social; y, muy frecuentemente, les excluye de los grupos o conjuntos sociales más amplios (pueblo, barrio o comunidad humana en un determinado territorio).

17. Las dimensiones de la intervención social que se han concretado en estas dos áreas, no se plantean como un concepto «límite». Antes bien, indican direcciones de un proceso de acción que se desarrolla en las dos direcciones indicadas:

— Horizontal: las intervenciones de prevención–promoción, así como las de rehabilitación–reinserción tienden a ir convergiendo en programas de desarrollo de la comunidad en la escala del desarrollo local.

— Vertical: del tejido social a la territorialidad, pues no basta con quedarse en un plano del tejido social como fenómeno sectorial, ni siquiera desde la promoción del asociacionismo específico. Es necesario, además, dar el paso hacia el territorio en el sentido comunitario y como lugar concreto de interacción social donde «operan» todas las situaciones en su complejidad: los problemas, las potencialidades, los recursos.

Ambas direcciones conforman el área III, que denominamos de acción de base e inserción. El esquema de esta área se sitúa, solamente a efectos metodológicos de presentación, como una nueva dimensión de las áreas anteriores y, en este sentido, es como si viniera a «completar» su intervención. Desde las claves que aquí se apuntan, no tiene por qué ir necesariamente después de la intervención de las áreas anteriores. Sin embargo, esta área sí que supone una redimensionalización de las dos precedentes y en ese sentido las completa.

18. Al presentar el esquema básico de organización de nuestros programas, no pretendemos plantear una revisión de la estructura de los servicios sociales. Puesto que no somos una estructura de servicios, sino de solidaridad social, la estructura de nuestros servicios no tiene por qué seguir la de la red de servicios sociales, cuya responsabilidad es de la Administración pública. Y esto es especialmente notable en relación con otra de las áreas de programas, que denominamos de programas transversales.

Las claves de esta área son de naturaleza diferente a las de las áreas anteriores: por una parte, ser programas transversales al resto de las áreas y programas; por otra, ser programas instrumentales a la intervención social.

Los elementos que constituyen esta área son derivados de la propia intervención social. Tales elementos están referidos: 1. A los contenidos de la lucha contra la exclusión que se concretan en cada programa de acuerdo a las necesidades concretas de cada situación, pero que en su sentido y razón de ser recorren todas las intervenciones; así como a todo lo que afecta e interviene en esta tarea, a las políticas

económicas y sociales, etc. 2. A los agentes que intervienen en esta tarea igualmente, refiriéndose no a su intervención específica en un campo, grupo o sector, sino a lo que les cualifica como tales agentes sociales adecuados a las características de la lucha contra la pobreza, más allá de su obligada concreción operativa. 3. A la ética y la cultura social —o la cultura ética y los valores— que en la lucha contra la exclusión entran en juego, que recorren y se hacen presentes cualquiera que sea la situación, el programa, etc., y que en nuestra institución se puede especificar como «solidarios desde la gratuidad». 4. Al tipo de opción social que se encierra en una intervención social frente a la pobreza y la exclusión y que debe ser asumido desde el conjunto social, si realmente se quiere conseguir una lucha eficaz contra la pobreza, es decir, la conciencia social que realmente se forme de las prioridades sociales se revela como determinante a la hora de realizar una intervención social frente a la pobreza.

19. Por último, y en tanto Cáritas no puede permanecer ajena a la problemática de los pueblos pobres del mundo, existe una última área que denominamos de cooperación internacional. De ella sólo vamos a destacar dos aspectos:

— La razón de ser de esta área es doble: por una parte tiene encomendada la tarea de ayuda ante situaciones de emergencia en el tercer mundo; por otra parte, la vinculación a la red de Cáritas Internationalis nos lleva a concretar nuestra relación especialmente con las Cáritas latinoamericanas. Por ello, en cuanto a proyectos de desarrollo, en la medida de lo posible, priorizamos zonas, países o continentes. Y en este campo del desarrollo, por razones culturales y lingüísticas (también históricas), trabajamos más con América Latina.

— El paso de la emergencia al desarrollo. Toda intervención, se inicie como proyecto o como respuesta a una emergencia, se inscribe y concibe como un proceso de desarrollo. Y ésta es una clave fundamental. En la emergencia, la rehabilitación es el eslabón que convierte una respuesta puntual en desarrollo, en cuanto que permite crear las condiciones que evitarán los desastres de una nueva catástrofe. En los programas de desarrollo, debemos establecer el máximo contacto y coordinación con las Cáritas locales, para un seguimiento más completo de nuestras acciones, rentabilizando la capilaridad inherente a la estructura de la Red Cáritas.

IV. ALGUNAS NOTAS SOBRE CARITAS COMO INSTITUCION

20. Quizá resulte extraño dejar para el final unas breves pinceladas de Cáritas, en tanto Organización sociovoluntaria. Pero no será difícil entender desde la voluntad de Cáritas que el centro del problema lo ocupe el reto que representa la pobreza, más que su propia dimensión institucional. De todos es sabido que Cáritas es una Institución creada por la Iglesia católica, que, además de estar dotada de estatuto autónomo de funcionamiento, tiene encomendada la función de Institución en el campo de la acción social, como Organización No Gubernamental de carácter sociovoluntario. Esto, y la complejidad de los problemas que trata y de los programas que realiza, puede hacerle aparecer como una Institución nebulosa. Valgan por ello, y para terminar, dos breves pinceladas sobre Cáritas como organización de carácter sociovoluntario.

En primer lugar, cuatro grandes líneas de actuación podrían sintetizar su rol social: 1. Estudio y análisis de la realidad global y localmente. 2. Trabajo y servicio directo a las personas y colectivos en apoyo a la solución de sus problemas y en la potenciación de sus derechos y capacidades. 3. Diálogo, elaboración de propuestas e, incluso, presión ante la sociedad y ante las Administraciones a favor de los derechos sociales. 4. Sensibilización de la opinión pública y capacitación de los agentes (técnicos, voluntarios, etc.) con los que actuamos.

En segundo lugar, una breve radiografía de los agentes para situarnos ante el «quién» de Cáritas. 1. Un primer dato: el 80 por ciento del personal de los centros y servicios es voluntario: 23.047. Cáritas es una organización voluntaria en sus propios centros y servicios. Más allá de los voluntarios que están dedicados a los centros de ayuda inmediata y asistencia social. 2. En segundo lugar, el 91 por ciento del personal remunerado, y el 87,7 por ciento del personal voluntario es laico. 3. En tercer lugar, el 58,3 por ciento del personal remunerado, y el 42,7 por ciento del voluntario no superan los treinta y cinco años. Si añadimos el personal hasta cincuenta años, el 88,8 por ciento del personal remunerado, y el 74 por ciento del voluntario, no sobrepasa esa edad. Todo ello para nosotros no significa solamente el proceso de adecuación de la Institución a los retos de la exclusión. Tam-

bién significa la distancia con los mismos. Distancia que, así parecen indicarlo los datos del asociacionismo en nuestra sociedad referido a la acción por el bienestar social, es un déficit de solidaridad de las propias sociedades.



Experiencia de trabajo con jóvenes y adultos en desventaja social desde la Fundación Cauces

Feliciano González García
Sociólogo

1. QUIENES SOMOS

Aunque la Fundación Cauces se constituyó como tal hace apenas tres años, el colectivo de personas que la integramos llevamos bastante más tiempo trabajando con jóvenes que padecen diversas situaciones de marginación, exclusión o desventaja social.

Por esto, lo primero que cabe decir es que Cauces es el resultado de un proceso largo de acción y reflexión compartida, de experiencia acumulada, de estructuras creadas y recreadas, siempre intentando responder de la forma más eficaz posible a los problemas concretos que aparecen frente a nosotros.

Quiero, por tanto, subrayar que nuestra experiencia actual es consecuencia de un proceso largo y cambiante y que se proyecta hacia el futuro con la convicción de que deberá seguir cambiando para responder eficazmente a las necesidades de los destinatarios: los jóvenes en desventaja.

Precisamente en el hecho de ser un proyecto móvil, relativamente pequeño y muy «pegado al terreno» reside, a nuestro juicio, su riqueza y su capacidad, tanto para responder con eficacia a las necesidades reales, como para reflexionar y teorizar sobre esas realidades desde un conocimiento directo y contrastado de las mismas.

Somos conscientes también de que un proyecto de estas características no puede existir aislado, sin tener en cuenta el contexto más amplio en el que se plantean los problemas que se quieran abordar. Por ello, consideramos fundamental la relación con la «comunidad», con otros grupos organizados, con las instituciones... para, manteniendo nuestra especificidad y nuestros referentes fundamentales, poder abordar las dificultades de todo tipo que sufren los colectivos a los que nos dirigimos.

2. EN QUE REALIDAD ACTUAMOS

La Fundación Cauces se encuentra ubicada en la ciudad de Salamanca y, aunque su marco de acción no tiene ninguna limitación geográfica a priori, nuestra acción se desarrolla dentro del contexto social de esta ciudad, con personas que proceden fundamentalmente de la propia ciudad, de la provincia y de la región castellano-leonesa.

Es evidente que las carencias y necesidades sociales sólo se comprenden dentro de su contexto específico, por ello es preciso señalar, aunque sea muy esquemáticamente, algunos rasgos de nuestra región que nos permiten entender mejor los problemas con los que nos encontramos a diario.

Para ilustrar esto, señalo aquí algunas de las conclusiones del estudio sobre «La pobreza en Castilla y León» realizado por el colectivo IOE en 1990.

«En este análisis distinguimos dos grandes períodos en la historia reciente de Castilla y León: la etapa desarrollista (1960-1975) y la de crisis y reconversión del modelo (1975-1990). Ambos procesos, diferentes en sus características y efectos, tienen un denominador común: son respuestas adaptativas a la acción de fuerzas sociales que exceden el ámbito regional. Las estructuras socioeconómicas de la región se desenvuelven en una situación de *dependencia* y heteronomía que limita las posibilidades de una “respuesta regional” a los problemas sociales existentes. Por lo demás, la dinámica centro-periferia que afecta al conjunto de Castilla y León se reproduce en su interior, generando una creciente desigualdad intrarregional entre espacios beneficiados y damnificados por el proceso “modernizador”.

Esta peculiar situación de “desarrollo dependiente” ha generado un *crecimiento desigual* de la economía regional, paralelo al *encogimiento relativo* de su dimensión respecto al conjunto de la economía española... Este modelo de crecimiento tuvo importantes costes sociales, expresados en la pérdida masiva de puestos de trabajo y en la emigración del campo a las ciudades y hacia otras regiones españolas y del extranjero. La crisis económica nacional se tradujo en un incremento de la destrucción de empleo en Castilla y León, afectando a la industria y la construcción, además de la ya secular reducción de puestos de trabajo en la agricultura. Este proceso generó, una vez cerrada la vía de la emigración, un paro estructural que desde 1985 ha afectado a más de 160.000 personas; además, a lo largo de la década de los 80 el paro se ha feminizado, en 1989 el 51 por ciento de los desempleados eran mujeres.»

Es decir, la región castellano-leonesa y por supuesto Salamanca se encuentran en una situación de dependencia, de modo que los problemas generales del Estado, aparecen aquí ampliados y agravados, con el inconveniente añadido de la dificultad para articular salidas propias a estos problemas. Por otra parte, esta realidad sólo difiere de otras en su grado o intensidad. La interdependencia de los problemas a niveles incluso supranacionales es un hecho tan evidente, que no merece la pena detenerse en ello. Basta constatar que la raíz de los problemas es de carácter estructural.

En nuestra región, un sector bastante amplio de población (en torno al 30 por ciento según todas las estimaciones) carece de los medios necesarios para desenvolverse adecuadamente dentro del contexto social en el que viven. Es decir, muchas personas viven en «los márgenes» del sistema social.

Por ello, cuando hablamos de marginación o exclusión social, no nos referimos a un problema menor o secundario, ni a grupos sociales minoritarios. Nos referimos a colectivos bastante amplios y a problemas que preocupan de forma creciente a la población en general.

En este contexto nos encontramos a diario problemas concretos graves: Zonas geográficas (rurales) muy deterioradas, barrios en la ciudad con ambientes duros y crispados, familias rotas, con dificultades económicas, paro... Empleo precario, trabajo sumergido...

En estos ambientes las peores consecuencias caen, lógicamente, sobre los colectivos más débiles e indefensos, como son los jóvenes y los mayores.

Nosotros constatamos que la problemática juvenil es cada vez más compleja y más dura:

— Las perspectivas de trabajo son cada vez menores.

— El control social sobre este sector marginal joven se va endureciendo cada vez más.

— La categorización de estos jóvenes según las normas dominantes es muy negativa y se les considera con excesiva facilidad como «peligrosos».

— La escuela tipifica a los muchachos según se relacionen con ella como «normales», «inadaptados» o «fracasados»...; el no avanzar en ella significa caer en el círculo del abandono, el retraso y el «fracaso escolar».

En estas condiciones el futuro para estos jóvenes es bastante incierto: en el mejor de los casos, un trabajo precario, con la inestabilidad e inseguridad consecuentes, si no, el paro y la absoluta falta de sentido.

3. QUE HACEMOS

El qué hacer de la Fundación Cauces ha consistido siempre, de manera fundamental, en trabajar a favor de los jóvenes en desventaja social. Este trabajo, en proceso permanente, nos ha llevado a constatar la complejidad e interdependencia de las dificultades de estos jóvenes y a ampliar, por ello, nuestro trabajo a otros sectores como son la atención a familias y la ayuda a domicilio.

Es preciso señalar, en primer lugar, que cuando hablamos de marginación y de integración social nos referimos a «aquéllos que quedan fuera del sistema dominante como consecuencia de las normas de convivencia, los valores y el reparto de riqueza del propio sistema. Por tanto, la reinserción social, no la entendemos como sometimiento de una persona o grupo a los intereses, normas y conductas del grupo social dominante, sino como la “capacidad para superar una situación vital de dependencia” social, cultural, económica. Es decir, con capa-

cidad para tener poder adquisitivo propio, saber pensar por sí mismos, discriminar todas las solicitudes del exterior y llegar a desarrollar una función social de la cual se benefician los propios sujetos o grupos excluidos y la comunidad en la que están insertos» (1).

Desde nuestra experiencia, hemos constatado que la marginación juvenil, aun siendo compleja y multifactorial, se puede sintetizar en dos déficit multifactoriales que son las rémoras fundamentales para que muchos de estos muchachos encuentren «un sitio al sol» dentro de esta sociedad en la que vivimos. Estos dos déficit son: las carencias educativas y la poco o nula capacidad para asociarse y autoorganizarse.

A nuestro juicio hay que incidir sobre estas dos carencias, que por otra parte van estrechamente unidas, para que estos jóvenes puedan afrontar la vida con alguna garantía.

La educación la concebimos de un modo integral. Es decir, que atiende tanto a la persona como al grupo a todos los niveles y en todas las ocasiones. Esto implica una intervención global y globalizadora.

Por otra parte, esta acción educativa tiene que desarrollarse en relación estrecha con la comunidad, tanto para utilizar adecuadamente todos los recursos que ésta ofrece a los chicos, como para incidir en ella mediante acciones, denuncias y reivindicaciones.

En esta concepción es fundamental que los educadores estén comprometidos con esta realidad, manteniendo una posición solidaria con los colectivos desfavorecidos.

Con respecto a la importancia del asociacionismo podemos decir, en primer lugar, que la necesidad de asociarse y organizarse es cada vez más evidente para todos en las sociedades complejas en las que vivimos.

Sin embargo, no es infrecuente que desde los grupos sociales dominantes se predique y se defienda un individualismo (que dicho sea de paso ellos no suelen practicar) que cala en los sectores débiles y se convierte en el mayor enemigo de estos colectivos. Marginación, individualismo e insolidaridad son eslabones de una cadena que es preciso romper por alguna parte.

(1) L. ARRIETA, M. MORESCO: «Metodología de la Formación Ocupacional», *Cuadernos de Formación*, Cáritas, Madrid, 1993.

El asociarse y organizarse exige sin duda un aprendizaje. Por ello, es nuestra dinámica de acción—educación una característica fundamental en el «trabajo en grupo» como estilo y como aprendizaje.

«El punto básico del que partimos es considerar al grupo pequeño como un sistema abierto en “interacción constante” con el sistema total y lugar de referencia desde donde llevar a cabo cambios.

El conflicto es una realidad tan obvia como la vida misma, y fruto de influencias diversas del “adentro” y del “afuera” del grupo. Está presente siempre y se cuenta con él. La resolución del conflicto supone tomar conciencia de él, definirlo y afrontarlo» (2).

4. COMO LO HACEMOS

Tal como hemos dicho, el desarrollo de nuestra experiencia es fruto de un proceso a lo largo del cual, nuestra acción se ha concretado en diversos espacios o áreas con estructuras también diversas.

En términos generales nuestro trabajo abarca los ámbitos siguientes:

- Trabajo con niños y jóvenes en desventaja, que incluye:
 - Casas de acogimiento y promoción socio.cultural.
 - Talleres ocupacionales, de capacitación profesional y de preparación y promoción de auto-empleo.
- Intervención en el medio y acción de calle.
- Formación y capacitación de profesionales para trabajar en el mundo de la marginación:
 - Cursos monográficos sobre temas concretos.
 - Escuela de Educadores Especializados en Marginación.
 - Prácticas supervisadas en las diversas áreas.
- Apoyo y servicio desde distintos ámbitos profesionales:
 - Asesoría y asistencia psicológica y social.
 - Asesoría y asistencia jurídica.

(2) L. ARRIETA: «Los procesos de reinserción de grupos marginados», *Documentación Social*, núm. 81.

- Actividades y campañas de sensibilización social ante problemáticas específicas.

Voy a referirme ahora, en concreto, a los espacios de trabajo directo. Son los siguientes:

Casas de acogimiento y promoción cultural

Se trata de viviendas normales, entre otras viviendas en bloques de pisos, en régimen abierto y que funcionan todo el año.

Los residentes en estas casas son adolescentes y jóvenes que tienen necesidad de permanecer fuera de la familia por causas diversas: ausencia de familia, situaciones extremas de amenaza o peligrosidad en la familia, situaciones de deterioro personal...

Se definen como viviendas funcionales y abiertas para jóvenes a partir de trece años que han vivido situaciones de marginación familiar y/o social, por lo que se ve conveniente este espacio sustitutivo y compensador en el que pueden socializar los afectos, desarrollar una serie de valores y entrenarse en una experiencia de vida facilitadora de integración positiva en la sociedad.

El diseño de las casas es en tres fases:

Fase 1: La característica más importante de esta fase es la de ser una casa a medio camino entre la confusión, desintegración, desamparo, desprotección y lo que puede ser la integración o la posibilidad de conocer otro mundo.

Se trata, por tanto, de que los jóvenes vivan una experiencia de restitución básica de sus carencias anteriores, para afrontar y superar déficit padecidos.

Fase 2: Su característica es el aprendizaje de autonomía y el ensayo de integración. Se trata de que los jóvenes vivan experiencias de socialización positivas que les permitan avanzar en autonomía e ir haciendo el paso a la vida adulta. Esto supone haber cubierto adecuadamente la primera fase pues se trata de objetivos escalonados.

Fase 3: Se caracteriza por el acompañamiento en la emancipación e integración en el medio. Se pretende que los jóvenes descubran, com-

prendan y afronten la vida cotidiana con todas sus dificultades y llegar a vivir una experiencia de implicación creativa y responsable en el medio.

Existe una coordinación entre los pisos, aunque cada uno tiene su autonomía. Cada casa cuenta con un equipo educativo de dos o tres adultos de los cuales uno actúa como educador de referencia.

Promoción socio-laboral

Esta área está compuesta por varios talleres cuya definición la obtenemos a través de los cuatro pilares en que se basa la acción educativa:

- El estímulo motivador e integrador que subyace en la valoración de la persona. (Valoración de la persona.)
- El espacio socializador y de aprendizaje que constituye el grupo. (Valoración del grupo.)
- La autovaloración y autoafirmación que implica el trabajo con sus manos. (Trabajo manual.)
- La finalidad práctica inmediata derivada de los aprendizajes culturales y sociales (adquisición de aprendizajes culturales y sociales).

Los talleres están también organizados en fases diferenciadas con programas específicos para cada fase:

Fase 0: Para jóvenes de alrededor de trece años, que han abandonado la escuela. Se trata de prevenir situaciones de mayor marginación y de rehabilitar superando lagunas y nivelando carencias.

Fase 1: Para jóvenes de dieciséis años, que se inician en el proceso de aprendizaje de un oficio, como reorientación positiva de su crecimiento.

Fase 2: Para jóvenes de dieciocho años, una vez que hayan superado la fase 1, como integración de aprendizajes adquiridos y de especialización dentro del oficio que eligieron.

Fase 3: Para jóvenes mayores de dieciocho años que hacen su primera experiencia de trabajo y se insertan en el mundo laboral por medio de un trabajo tutelado.

La duración de cada fase depende del proceso de evolución de los grupos y de cada uno de los chicos.

En cada uno de los talleres hay un Maestro de Taller y un Educador. Además existe la coordinación entre los talleres.

Proyecto de intervención en el medio y acción de calle.

Tal como he señalado, las acciones específicas con los jóvenes no pueden estar desvinculadas de la comunidad en la que se desarrollan. Por ello, una de las áreas de actuación, importante para nosotros, es la acción sobre el medio social, tanto para favorecer la correcta utilización de los recursos desde el punto de vista de los chicos en desventaja, como para hacer presente esta problemática e implicar en lo posible a la comunidad.

La Fundación Cauces, desde esta perspectiva, desarrolla estudios y análisis de la realidad concreta e interviene, junto con otros grupos e instituciones, en planes de acción y programas concretos que permiten:

- Detectar los problemas reales y conectar —en la calle— con los muchachos que estén verdaderamente al margen.

- Actuar a distintos niveles según las necesidades detectadas: a nivel individual, familiar, escolar y comunitario. Con jóvenes y adultos que por diversas circunstancias se encuentran en los límites cercanos a la marginación social.

- Contribuir a la organización y articulación de la comunidad para que ésta sea cada vez más un espacio de acogimiento, apoyo y amparo y no un espacio de exclusión, amenaza y agresión para nuestros chicos.

La intervención concreta desde esta área incluye: información y orientación individual, orientación y asesoramiento familiar, prestación de recursos y tramitación de ayudas, organización familiar, seguimiento de procesos de reinserción... También incluye la realización de actividades de tiempo libre, seguimiento y apoyo al estudio para muchachos con dificultades en la escuela... A la realización de estas actividades están dedicados dos profesionales a pleno tiempo y un grupo de voluntarios de amplitud variable.

Ayuda a domicilio

El objeto global de esta área es dar cobertura a necesidades y carencias, de muy diversa índole, que padecen sectores amplios de población y que necesitan apoyo y atención programada.

La actuación en esta área se dirige a varios sectores: Tercera edad, familia y menores, disminuidos físicos y psíquicos y enfermos mentales.

Con la tercera edad pretendemos conseguir que el anciano se considere «parte viva» de la sociedad, descubriendo y asimilando su papel y los cambios que se producen en ella. Esto pasa, lógicamente, por dotarle de condiciones de vida dignas.

Con la intervención familiar pretendemos seguir de cerca y apoyar procesos que modifiquen o reorienten conductas no deseadas y dinámicas, destructivas para la familia y para sus miembros. Contribuir a elevar la calidad de vida familiar y poder así recuperarla como espacio adecuado de socialización.

La intervención con disminuidos psíquicos y físicos debe contemplar también el espacio familiar para articular apoyo tanto a los propios disminuidos (ayuda a necesidades básicas) como al contexto familiar en su conjunto.

La realización práctica de esta área se lleva a cabo mediante el trabajo de doce auxiliares de familia que intervienen durante períodos de tiempo fijados previamente en los diferentes domicilios.

Existe también una coordinación y un espacio de «análisis de casos» que permite orientar adecuadamente las intervenciones concretas de las auxiliares.

Hasta aquí las áreas específicas de trabajo. Evidentemente el desarrollo de estas acciones exige una coordinación general que unifique criterios y extraiga conclusiones generales para poder replantear, reestructurar, orientar, potenciar la acción...

Con objeto de que estas reflexiones y experiencias no queden reducidas al ámbito exclusivo de nuestro colectivo existen otros espacios que aparecen mencionados al principio de este apartado (Escuela de educadores, jornadas, apoyo especializado...), pero sobre el que no me extenderé puesto que no es objeto de esta exposición.

La pobreza en España. Análisis y líneas de actuación*

Santiago de Torres Sanahuja
Subsecretario de Asuntos Sociales

1. ENCUADRAMIENTO DEL FENOMENO DE LA POBREZA EN LAS SOCIEDADES DESARROLLADAS

LA CRONIFICACION DE UN PROBLEMA

El fenómeno de la pobreza, como manifestación de procesos de desigualdad económica, ha venido produciéndose, en mayor o menor medida a lo largo de la historia, en todas las sociedades.

No obstante, siempre se le atribuyó un carácter residual y asociado a estadios de incompleto desarrollo económico, por lo que se pensaba que estaba llamada a desaparecer con el progreso y el crecimiento económico.

Esta teoría no se ha visto, sin embargo, respaldada por la realidad de las dos últimas décadas, en las que el fenómeno de la pobreza, precisamente en los países más desarrollados, ha ido adquiriendo un carácter estructural, acentuado en los últimos años con el incremento del desempleo y de la precarización salarial.

Además, se ha ido produciendo también un cambio en la estructura y características del problema: éste ya no se limita a un proceso de desigualdad entre quienes están en la parte más alta y quienes se sitúan en la más baja de la escala económica y social, sino que ahora también se refiere a la distancia entre los que están en el centro de esa escala y quienes quedan prácticamente al margen de ella.

* Conferencia de clausura pronunciada por el Subsecretario de Asuntos Sociales en el Seminario organizado por la Fundación Argentaria.

LA POBREZA COMO FENOMENO COMPLEJO; ASPECTOS ECONOMICOS Y SOCIOLOGICOS

En relación con el fenómeno de la pobreza, confluyen determinados conceptos y procesos, cuya diversa significación y alcance conviene delimitar, a efectos metodológicos, según el esquema que se inserta a continuación.

DESCENSO DE LAS TASAS DE POBREZA EN ESPAÑA

Las tasas de pobreza en España (umbral del 50 por ciento) han descendido en estos diez últimos años, pasando el porcentaje de personas pobres, según la escala de equivalencia de la OCDE, *en términos de renta*, desde el 18,4 por ciento de la población en 1980, al 15 por ciento en 1990. Si esta tasa se calcula *según índice de gasto*, las cifras son del 19,6 por ciento en 1980 y del 17,9 por ciento en 1990.

No obstante, si se mide en función de un *standard fijo de mantenimiento constante en términos reales del umbral de 1980*, según han puesto de manifiesto en su estudio Jesús RUIZ HUERTA y Rosa MARTINEZ, la disminución de la pobreza es sensiblemente mayor, pasando en 1990 a porcentajes del 9,5 y del 11,6, respectivamente.

Esta mejora relativa no puede, sin embargo, ocultar la magnitud de este problema de la pobreza que acucia a nuestra sociedad, y que normalmente va acompañado de situaciones de marginalidad o exclusión social que afectan, principalmente, a los siguientes tipos de hogares:

- Aquéllos en los que el sustentador principal es una persona mayor de sesenta y cinco años.
- Los constituidos por mujeres solas con cargas familiares.
- Aquéllos en los que no está empleado ninguno de sus miembros.
- Los encabezados por reclusos y personas con problemas de alcoholismo y drogodependencia.
- Los de inmigrantes.

2. LA INTERVENCION SOCIAL EN LA LUCHA CONTRA LA EXCLUSION SOCIAL EN ESPAÑA

INCREMENTO DE LA PROTECCION SOCIAL

La señalada disminución de la pobreza en nuestro país ha tenido su correspondencia causal en un *notable impulso de la protección social en los últimos años*.

Como exponentes de este impulso pueden citarse los siguientes:

- Universalización de la educación y de la sanidad.
- Fortalecimiento y transformación cualitativa de los servicios sociales.
- Fomento de las políticas de rentas.
- Promoción de servicios de igualdad de oportunidades para algunos colectivos (mujeres, jóvenes), y de compensación para otros especialmente desfavorecidos (minusválidos, mayores, minorías...).

No obstante, el nivel de bienestar social y de calidad de vida propiciado por esta expansión de la protección social no ha impedido la *persistencia* en nuestro país *de situaciones de pobreza y marginación*.

LINEAS DE ACTUACION

En este contexto, la política social que desde los poderes públicos se está impulsando en España se orienta hacia *tres estrategias de actuación de carácter integrador*:

- Las sectoriales.
- Las dirigidas a grupos de personas especialmente vulnerables.
- Las orientadas a personas o zonas socialmente excluidas.

2.1. Políticas sectoriales de integración social

Dentro de este tipo de políticas cabe incluir las relativas a la educación, vivienda, empleo, salud, pensiones y servicios sociales, en definitiva las políticas de protección social.

A continuación se efectúa un análisis de estas políticas a través de la evolución del gasto social, con especial detenimiento en el de los servicios sociales comunitarios o básicos.

El gasto social en España

En el cuadro I podemos ver cómo el gasto social representa más de un 50 por ciento del gasto total del Estado español, teniendo en cuenta que el concepto «Servicios Sociales», en términos presupuestarios, equivale, más o menos, a «protección social en sentido amplio».

CUADRO I
DISTRIBUCION DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO
POR POLITICAS DE GASTO EN 1994
(En millones de pesetas)

	IMPORTE	%/TOTAL
A) Actividades económicas	2.453.615	8,57
B) Servicios sociales	14.516.651	50,68
C) Servicios generales	1.755.477	6,13
D) Deuda y transferencias	8.694.950	30,35
E) Otras políticas	1.224.578	4,27
TOTAL GENERAL	28.645.271	100,00

CUADRO II
POLITICA DE GASTOS DE SERVICIOS SOCIALES
(PROTECCION SOCIAL) EN 1994
(En millones de pesetas)

	IMPORTE	%/TOTAL
1. Educación	1.021.857	6,79
2. Sanidad	3.103.199	20,62
3. Vivienda	107.439	0,71
4. Pensiones	6.460.728	42,93
5. Protección al desempleo y prestaciones sociales	3.494.449	23,22
6. Promoción del empleo	328.979	2,19
TOTAL GASTOS SERV. SOC.	14.516.651	
7. Otras políticas de gasto (1)	533.310	3,54
TOTAL GENERAL	15.049.961	100,00

(1) Se considera que se debe integrar este apartado en la Política de Gastos de Servicios Sociales.

Puede observarse que el gasto del Estado en sanidad, pensiones y prestaciones sociales (números 2, 4, 5 y 7 de los cuadros), asciende casi al 90 por ciento del gasto social del Estado (89,44 por ciento).

También se evidencia, ver cuadro III, cómo el gasto social del Estado experimentó un crecimiento acumulado superior al 21,5 por ciento durante el período 1992-1994, correspondiendo la mayor tasa de crecimiento a las prestaciones de protección por desempleo.

CUADRO III
ANÁLISIS COMPARATIVO. PERÍODO 1992-1994
(En millones de pesetas)

POLÍTICA DE GASTO	1992	1993	1994	VARIACION %	
				93/92	94/93
1. Educación	1.099.354	1.001.613	1.021.857	-8,89	2,02
2. Sanidad	2.549.052	2.930.913	3.103.199	14,98	5,88
3. Vivienda	100.354	99.639	107.439	-0,71	7,83
4. Pensiones	5.462.117	5.877.166	6.460.728	7,60	9,93
5. Protección al desempleo y prestaciones sociales ..	2.650.330	3.082.661	3.494.449	16,31	13,36
6. Promoción del empleo .	303.733	328.059	328.979	8,01	0,28
7. Otras políticas de gasto	215.028	212.913	533.310	-0,98	150,48
TOTAL	12.379.968	13.532.964	15.049.961	9,31	11,21

CUADRO IV
 INGRESOS Y GASTOS CORRIENTES DE PROTECCION SOCIAL EN ESPAÑA,
 EN TERMINOS SEEPROS (1980-1991),
 (En millones de pesetas)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
INGRESOS CORRIENTES	2.785.456	3.236.174	4.061.976	4.486.757	5.072.910	5.590.963	6.448.219	7.264.410	8.080.626	9.128.052	10.404.649	11.444.142
Cotizaciones sociales	2.290.417	2.581.960	2.946.594	3.407.603	3.677.784	4.051.897	4.621.724	5.209.542	5.705.166	6.441.263	7.494.173	6.185.099
De los empleadores	1.761.451	1.947.583	2.254.598	2.597.670	2.729.671	3.023.423	3.450.578	3.894.157	4.286.455	4.843.469	5.678.545	6.162.092
De los asalariados	528.966	634.377	691.996	809.933	948.113	1.028.474	1.171.146	1.315.385	1.418.711	1.597.794	1.815.628	2.023.007
Aportaciones públicas	447.163	592.656	1.045.168	999.912	1.274.485	1.403.114	1.665.990	1.849.042	2.152.940	2.452.668	2.659.608	2.989.848
Otros ingresos corrientes	47.876	61.558	70.214	79.242	120.641	135.952	160.505	205.826	222.520	234.121	250.868	269.195
GASTOS CORRIENTES	2.752.080	3.332.827	3.829.635	4.393.849	4.958.551	5.623.687	6.317.192	7.087.978	7.945.115	9.051.334	10.353.391	11.707.260
Prestaciones de protección social	2.651.112	3.193.704	3.675.285	4.242.592	4.785.259	5.439.064	6.056.976	6.761.031	7.612.061	8.629.760	9.904.805	11.211.338
Enfermedad	702.956	816.875	943.560	1.054.834	1.136.497	1.252.469	1.402.800	1.624.884	1.945.081	2.260.275	2.631.403	3.026.091
Invalidez-Incapacidad	204.893	247.853	293.544	342.081	402.300	450.957	511.821	570.970	649.201	744.574	819.615	864.303
Accidentes de trabajo, enferm. profesional	67.167	79.216	88.144	98.090	107.896	117.045	130.226	147.432	169.154	195.829	236.578	260.488
Vejez	815.765	997.539	1.176.416	1.392.655	1.617.932	1.842.177	2.088.995	2.308.561	2.540.688	2.835.030	3.219.085	3.501.341
Supervivencia	270.919	321.983	373.586	431.290	483.607	542.649	608.323	668.387	739.630	852.726	988.004	1.084.993
Maternidad	41.654	46.370	51.479	53.760	54.778	58.911	65.962	73.404	78.239	85.833	92.177	99.510
Familia	71.688	67.661	74.882	73.494	73.104	68.842	64.204	58.985	59.630	60.819	61.429	62.980
Promoción del empleo	16.861	24.331	35.676	59.040	23.891	37.823	52.332	62.375	75.322	77.601	77.457	81.891
Desempleo	412.052	538.185	577.274	672.556	817.623	1.000.870	1.042.479	1.128.068	1.219.299	1.354.074	1.591.561	2.002.626
Vivienda	—	—	—	1.184	3.719	5.164	9.287	25.846	46.456	62.121	68.775	80.998
Diversas	47.157	53.691	60.724	63.608	63.912	62.157	80.547	92.119	89.361	100.878	118.721	146.117
Gastos de administración	73.846	87.545	101.904	111.561	129.956	148.000	169.105	181.957	200.630	228.110	267.331	290.868
Otros gastos corrientes	27.322	51.578	52.446	39.696	43.336	36.623	91.111	144.990	132.424	193.464	181.225	202.054

Según el cuadro IV, el crecimiento del gasto social en España durante el período 1982/1991 ha sido del 206 por ciento.

En este cuadro los datos de España aparecen desglosados por las funciones en que el Sistema Estadístico Europeo de Protección Social (SEEPROS) subdivide el concepto «Protección Social».

Debe advertirse, además, que los datos SEEPROS sólo están disponibles a 1991.

El gasto social en los países de la Unión Europea, comparado con España

CUADRO V

GASTOS CORRIENTES DE PROTECCION SOCIAL,
EN TERMINOS SEEPROS, EN LOS PAISES MIEMBROS
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1980-1991 (1)

(En porcentaje del Producto Interior Bruto a precios de mercado)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Alemania (2)	28,7	29,6	29,7	28,8	28,5	28,4	28,1	28,6	28,5	27,5	26,9	26,6
Bélgica	28,0	30,1	30,2	30,8	29,9	29,3	29,4	29,0	27,8	26,7	26,7	26,7
Dinamarca	28,7	30,1	30,6	30,1	28,6	27,8	26,7	27,4	28,9	29,8	29,7	29,8
España	18,1	19,6	19,4	19,5	19,4	19,9	19,5	19,6	19,8	20,1	20,7	21,4
Francia	25,4	26,7	27,9	28,3	28,7	28,8	28,5	28,1	28,0	27,6	27,8	28,7
Grecia	12,2	13,6	16,3	17,2	18,2	19,2	19,4	20,2	19,5	20,7	—	—
Irlanda	21,6	21,5	23,2	24,1	23,7	23,8	24,1	23,3	22,0	20,2	20,3	21,3
Italia	19,4	21,1	21,5	22,9	22,0	22,6	22,4	22,9	22,9	23,1	24,0	24,4
Luxemburgo	26,5	28,2	27,5	27,2	25,8	25,5	24,8	26,4	25,9	25,2	25,9	27,5
Países Bajos	30,0	31,0	32,6	33,2	32,0	31,1	30,9	32,0	31,7	31,0	32,2	32,4
Portugal	14,7	16,6	15,9	16,1	16,1	16,2	16,3	16,2	17,1	16,6	17,0	19,4
Reino Unido	21,5	23,7	23,7	23,9	24,2	24,3	24,3	23,5	21,9	21,9	23,0	24,7
EUR-12 (3)	24,4	25,7	26,1	26,3	26,1	26,1	26,0	26,0	25,5	25,2	25,5	26,0

(1) Excluidas las transferencias corrientes entre administraciones de protección social.

(2) Esta serie presenta los datos de la República Federal de Alemania en su situación territorial anterior al 3 de octubre de 1990, incluido Berlín-Oeste.

(3) Incluidas cifras estimadas con respecto a Grecia para 1990 y 1991.

FUENTE: EUROSTAT: *Dépenses et recettes de protection sociale 1980-1991*, Luxembourg, 1993.

Según datos del cuadro V, durante el período considerado se ha producido una caída importante de la tasa en países como Alemania, Bélgica, Dinamarca e Irlanda.

Se mantiene sin variación o con una leve subida en Reino Unido, Países Bajos, Luxemburgo y Francia.

Por contra, se aprecia un importante crecimiento en los países del Sur: España (2 puntos porcentuales), Italia (2,9 puntos porcentuales) y Portugal (3,5 puntos porcentuales).

Como resultado de este crecimiento, España, que estaba en 1982 6,7 puntos porcentuales por debajo de la media comunitaria, ha reducido el diferencial a 3,6 puntos porcentuales, es decir, en más de la mitad.

Al final del período, de los cinco países cuya tasa está por debajo de la media comunitaria, España ocupa el segundo lugar, precedida de Italia; con peor ratio que España están Irlanda, Grecia y Portugal, por este orden.

CUADRO VI

GASTOS CORRIENTES DE PRESTACIONES DE PROTECCION SOCIAL, EN TERMINOS SEEPROS, EN LOS PAISES MIEMBROS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

(Distribución porcentual por funciones en 1991)

	Vejez	Enfermedad	Invalidez	Supervivencia	Familia	Desempleo	Otras	Total
Alemania (1) ...	29,8	30,0	8,6	12,0	6,0	3,7	9,9	100
Bélgica	34,1	23,4	8,7	11,5	8,0	8,7	5,6	100
Dinamarca	36,4	18,5	8,7	—	10,3	12,0	14,1	100
España	31,2	27,0	7,7	9,7	0,6	17,9	5,9	100
Francia	37,4	26,2	5,7	7,6	8,2	6,1	8,8	100
Grecia (1989) ..	56,9	10,3	11,7	11,4	1,4	1,8	6,5	100
Irlanda	24,5	28,2	7,0	6,7	10,6	13,5	9,5	100
Italia	50,0	24,4	6,5	10,9	3,6	1,8	2,8	100
Luxemburgo ...	32,6	24,0	11,8	16,2	9,5	0,6	5,3	100
Países Bajos	31,5	22,3	22,4	5,4	5,5	8,3	4,6	100
Portugal	30,1	31,0	11,8	6,7	5,4	2,3	12,7	100
Reino Unido ...	42,2	20,4	11,6	1,0	9,6	4,4	10,8	100
EUR-12 (2).	37,6	25,4	8,9	8,3	6,3	5,6	7,9	100

(1) En su situación territorial anterior al 3 de octubre de 1990, incluido Berlín-Oeste.

(2) Según datos en unidades de Paridad de Poder de Compra, incluidas cifras estimadas para Grecia.

FUENTE: Elaborado a partir de datos de EUROSTAT: *Dépenses et recettes de protection sociale 1980-1991*, Luxembourg, 1993.

De la observación del cuadro VI se desprende que la estructura del gasto en España es similar a la europea, excepto en dos funciones:

El porcentaje de gasto en familia es el más bajo de todos los países.

El porcentaje de gasto en desempleo es el más alto de todos los países.

Por otra parte, el porcentaje de participación del gasto en «vejez» en España es inferior en 6,4 puntos porcentuales a la media comunitaria; sin embargo, en «enfermedad» es superior en 1,6 puntos porcentuales.

Finalmente, resulta relativamente llamativo que, mientras la participación del gasto en «invalidez» está por debajo de la media comunitaria, en «supervivencia» esté 1,4 puntos porcentuales por encima. Ello puede ser explicado, quizá, por el hecho de que las pensiones de invalidez han sido objeto de reforma, en tanto que las prestaciones por supervivencia no lo han sido.

Una vez analizada la estructura del gasto social en España, se debe descender al examen de los mecanismos compensatorios de lucha contra la exclusión social a través del sistema público de servicios sociales básicos o comunitarios.

El gasto en servicios sociales y su posición relativa frente al gasto en protección social, en términos SEEPROS

Partiendo del gasto corriente en protección social de la Administración Central en términos SEEPROS, se pretende ver qué posición relativa ocupan, respecto del mismo, el gasto propio por análogos conceptos de las Administraciones Territoriales (Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales), y el gasto por servicios sociales y protección asistencial de la Administración General del Estado.

CUADRO VII
GASTOS CORRIENTES EN PROTECCION SOCIAL
(En millones de pesetas)

AÑOS	Total Gastos (SEEPROS)	Admon. Gral. Estado (SEEPROS)	Admones. Territoriales (SEEPROS)	Admon. Gral. Estado, Serv. Sociales y P. asistenciales (4)	% 2/1	% 3/2	% 4/2	% (4+3)/1
	(1)	(2)	(3)	(4)				
1990	10.058.727	8.895.835	400.431	323.969	88,4	4,5	3,7	7,2
1991	11.599.330	10.273.739	442.075	388.666	88,5	4,3	3,8	7,2
1992	12.911.915	11.432.920	475.712	472.080	88,5	4,2	4,1	7,4

(1) Incluye todas las Administraciones públicas y otras instituciones.

(4) Incluye el INSERSO transferido, PNCs, Pensiones FAS, PN Drogas y Síndrome Tóxico.

FUENTES: Para (1) (2) y (3): Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Base de datos SEEPROS.

Para (4): Elaboración propia.

Del análisis del cuadro VII pueden deducirse las siguientes conclusiones:

— La consolidación del peso relativo del gasto en servicios sociales en el gasto total de protección social.

— La participación de la Administración General en el gasto total de protección social no sólo es mayoritaria sino constante.

— En 1992 la Administración General del Estado destinó a políticas compensatorias y de igualdad un 4,1 por ciento de su gasto total en protección social.

— Aunque el desglose del gasto de las Administraciones Territoriales para servicios sociales no se conoce, si se suma el de la Administración General del Estado con el global de las Administraciones Territoriales para protección, la relación se sitúa en el 7,1 por ciento en 1992.

Se puede afirmar, pues, que el gasto público en políticas compensatorias se sitúa en torno al 7 por ciento del gasto total en protección social, porcentaje no desdeñable si se tiene en cuenta el concepto tan amplio que abarca la «protección social», pero todavía insuficiente para atender las necesidades y demandas sociales existentes.

Détalle del gasto en programas en servicios sociales cofinanciados con CC.AA.

CUADRO VIII

TRANSFERENCIAS DE CREDITO DEL MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES A LAS COMUNIDADES AUTONOMAS (1988-1993)

(En miles de pesetas)

DENOMINACION	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Total
Plan concertado	1.499.100	2.499.995	5.499.997	7.589.505	8.200.000	8.613.000	33.901.597
Plan gitano	—	469.826	491.620	500.000	525.000	519.750	2.506.196
Situaciones de necesid.	—	880.974	368.778	322.429	220.500	217.645	2.010.326
Atención a primera infancia	—	—	300.000	434.030	660.637	856.348	2.251.015
Infancia maltratada.....	—	—	—	100.000	100.000	99.000	299.000
Guarderías infantiles ..	1.421.452	1.421.452	1.421.452	1.401.379	1.300.000	1.188.000	8.153.735
Plan gerontológico	—	—	—	—	2.500.000	4.000.000	6.500.000
Total Departamento ...	2.920.552	5.272.247	8.081.847	10.347.343	13.506.137	15.493.743	55.621.869
S.S. transferi. Inserso ..	26.750.659	32.216.268	42.552.619	52.415.071	61.821.500	75.414.668	291.170.785
Total Ministerio	29.671.211	37.488.515	50.634.466	62.762.414	75.327.637	90.908.411	346.792.654

Como se desprende del cuadro VIII, la aportación del Ministerio de Asuntos Sociales a las CC.AA. en los últimos cinco años (89-93) se ha triplicado, observándose también el efecto multiplicador por tres del gasto en servicios sociales hecho por el Ministerio de Asuntos Sociales a través de los mecanismos de cofinanciación.

El Plan Concertado de prestaciones básicas de servicios sociales

— Se trata del instrumento más importante de lucha contra la exclusión social, arrojando su desarrollo durante 1993 las siguientes cifras:

- Volumen de recursos económicos: 40.000 millones de ptas.
- Número de municipios afectados: 6.000.

- Número de proyectos financiados: 815.
- Personal empleado: 13.000 personas.
- El Plan Concertado comprende estas prestaciones:
 - Información y orientación (centros de servicios sociales).
 - Ayuda a domicilio.
 - Albergues y centros de acogida.
 - Prevención e inserción social.

— Tras seis años de funcionamiento, el Plan ha conseguido su plena consolidación, lo que no impide el planteamiento de nuevos retos y objetivos de futuro:

1. Adaptación a las nuevas necesidades sociales.
2. Definición de los contenidos mínimos del sistema de servicios sociales y de los equipamientos existentes.
3. Adaptación del mecanismo de financiación a las nuevas demandas y características de cada territorio.
4. Mayor agilidad en la gestión.

— Como formas de abordar estos retos, se imponen las siguientes líneas de actuación:

1. Promover el Consenso entre Administraciones, a través de la reciente creación de una Ponencia Técnica en el seno de la Conferencia Sectorial.
2. Incrementar y normalizar el intercambio de información sobre necesidades sociales, situación normativa, evolución del gasto, situaciones de exclusión social y programas para prevenirlas.

— Estas estrategias se orientan hacia la consecución de un doble objetivo final:

— Lograr un consenso en la determinación del contenido mínimo de los servicios sociales comunitarios y en su financiación, como garantía del principio constitucional de igualdad de todos los españoles en el acceso a las prestaciones sociales, cualquiera que sea el lugar donde habiten.

- Razones de equidad y de homogeneidad en los servicios.

Necesidad de nuevas estrategias integradas contra la exclusión

La constatación de que el núcleo familiar en situación de exclusión es un elemento generador de conductas perjudiciales para cada miembro individual del grupo, ha puesto de manifiesto la necesidad de poner en marcha un nuevo modelo de intervención integral en el territorio sobre grupos familiares en situación de exclusión social.

El nuevo modelo no trata de incidir únicamente en las personas mediante acciones sectorializadas (niños y mujeres maltratadas, jóvenes infractores, drogodependientes, etc.), sino plantear estrategias de actuación conjunta y coherente, adecuada a la problemática de las personas y del grupo que mejoren su calidad de vida y favorezcan su progresiva reinserción y autonomía personal.

Esta nueva corriente en pro de una intervención globalizada se apoya, asimismo, en la evidencia de que la suma de las acciones sobre los distintos colectivos afectados, aisladamente considerados, nunca arroja un resultado del 100 por ciento, sino que éste es únicamente posible a través de actuaciones de carácter integral, en cuyo desarrollo han de estar implicadas las redes de servicios y equipamientos generales existentes, sociales, educativos y sanitarios.

Este cambio de estrategia se perfila ya en la convocatoria de subvenciones para 1994 con cargo al 0,52 del IRPF en la que se priorizan, como novedad, los programas integrales destinados a grupos familiares y a personas en situación de exclusión social.

2.2. Políticas dirigidas a grupos de personas en situación de especial vulnerabilidad

Estas políticas están orientadas hacia grupos sociales cuyas particulares circunstancias de fragilidad social exigen una adecuación de la política social general a sus necesidades específicas. Es el caso de los drogodependientes, los inmigrantes, los refugiados y los pertenecientes a minorías étnicas, entre otros.

La lucha contra *las drogodependencias* se articula a través del Plan Nacional sobre Drogas, mediante el que se ejerce una coordinación

de todas las actuaciones públicas y de la iniciativa privada en este terreno.

Por lo que se refiere a la *política de inmigración*, se está produciendo una profunda transformación en sus coordenadas básicas, pasando-se de una política tradicionalmente basada en el control de flujos inmigratorios, a otra de contenido eminentemente social e integrador.

Desde esta nueva perspectiva, el tratamiento del creciente fenómeno inmigratorio en nuestro país incluye la próxima puesta en marcha de tres importantes instrumentos:

— *Observatorio de la Inmigración*, como instrumento de información cuantitativa y cualitativa fiable que permita un conocimiento permanente y el consiguiente análisis de situación del fenómeno inmigratorio.

— *Foro de Organizaciones no Gubernamentales de Inmigración*, destinado a encauzar y coordinar la colaboración de estas entidades en la política inmigratoria.

— *Plan de Actuación General de la Inmigración*, de carácter integral, desde el que, a partir de la información suministrada por el Observatorio, se atiendan las necesidades de este colectivo en todos los órdenes, con el objetivo final de su integración social.

2.3. Políticas dirigidas a personas o zonas excluidas

En lo que concierne a la experimentación y aplicación de nuevas estrategias que permitan desarrollar programas para la reducción de la pobreza, España viene participando, desde el año 1987, en los Programas Europeos de Lucha contra la Exclusión Social.

En la actualidad, y dentro del denominado Programa de Pobreza-3, se vienen desarrollando en nuestro país tres proyectos-piloto en otras tantas zonas deprimidas de Andalucía, Cataluña y Castilla y León, y una iniciativa innovadora en Madrid, de rehabilitación e inserción social de enfermos mentales crónicos e indigentes.

Además, también se llevan a cabo otros cuatro proyectos de lucha contra la exclusión social, enmarcados en la Iniciativa Comunitaria

Horizon, y ubicados en Canarias, Cantabria, Extremadura y la Comunidad Valenciana.

Al haber sido ya objeto de una atención específica en este Seminario alguno de los proyectos mencionados, únicamente procede señalar que los conocimientos obtenidos hasta el momento por estas intervenciones experimentales han propiciado la introducción de algunos elementos nuevos en la ejecución de la política social y han aportado resultados interesantes desde el punto de vista metodológico y organizativo.

Es de lamentar, sin embargo, que las reticencias de algunos socios comunitarios, y singularmente de Alemania, estén poniendo en entredicho la continuidad de este Programa. Reticencias fundadas en el supuesto carácter meramente interno y, por lo tanto, sometido al principio de subsidiariedad, de la competencia en materia de lucha contra la exclusión.

Esta tesis no es compartida por las autoridades españolas, que reiteradamente se han posicionado a favor del mantenimiento de este Programa y de un incremento de las aportaciones comunitarias a los objetivos de compensación de las desigualdades sociales.

2.4. Necesidad de una mayor participación española en los programas y fondos comunitarios de carácter social

La participación española en estos fondos comunitarios es bastante escasa, comparativamente con otros países, a pesar de estar buena parte del territorio de nuestro país considerado como objetivo 1.

Las causas de esta escasa participación española pueden encontrarse en:

- La inexperiencia, a causa de la reciente incorporación de España a la CE.
- La escasa información de las Administraciones públicas y de las ONG. Para paliar este problema, el Ministerio de Asuntos Sociales tiene previsto celebrar, durante los días 23 y 24 del próximo mes de junio, un Seminario informativo sobre Iniciativas y Programas Comunitarios, dirigido a todos los agentes sociales, bien sean públicos o

privados, que intervienen en la promoción, financiación y ejecución de este tipo de proyectos.

- La escasa infraestructura de las ONG, ya que la atomización excesiva del sector da como resultado la existencia de muchas Entidades de insuficiente tamaño y estructura para permitirles acometer este tipo de participación.

La consolidación del tejido social pasa necesariamente por el crecimiento del sector «hacia dentro», mediante la fusión de ONG o su agrupación en Federaciones o Confederaciones, con el fin de potenciar su actuación.

Las cuantías previstas por la Comisión Europea para los Fondos Estructurales durante el período 1994-1999, son de 13,45 millones de ECUS, es decir, de 2 billones 17.500 millones de ptas.

Por lo que se refiere a algunas de las principales iniciativas comunitarias en ámbitos relacionados con el Ministerio de Asuntos Sociales, las aportaciones comunitarias se concretan en las siguientes cifras para el citado período:

- NOW, Horizon, Youthstart (fomento del primer empleo de los jóvenes): 1.400 millones de ECUS, es decir, 210.000 millones de ptas.

- Políticas Urbanas (barrios marginados en grandes ciudades): 600 millones de ECUS, o lo que es lo mismo, 90.000 millones de ptas.

- Estas previsiones de aportaciones comunitarias resultan coherentes con los postulados de la Unión Europea, que considera que la lucha contra la exclusión y la pobreza es un objetivo de cohesión social irrenunciable y propone una nueva dimensión en la misma que, con el apoyo de los Fondos estructurales, compagine una firme actuación compensadora con una estrategia a largo plazo para limitar la pobreza, que implique una evolución general de las políticas sociales, sanitarias, del mercado de trabajo y de la educación y formación.

Bibliografía

- AGUILAR, Manuel; GAVIRIA, Mario, y LAPARRA, Miguel: «Les limites de l'Espagne sociale: pauvreté, allocation d'assistance et revenu minimum», *Revue Française des Affaires Sociales*, núm. extra, octubre 1991, págs. 131-158.
- ALIENA, Rafael: *Rentas Mínimas de Inserción Social*, Institut Valencià de Serveis Socials, Valencia, 1992.
- ALMUNIA, Joaquín; CARABAÑA, Julio, NAREDO, José Manuel: «Renta, riqueza y empleo», *Documentación Social*, núm. 93, octubre-diciembre 1993, págs. 231-240.
- ALONSO, Javier: *Pobreza y desigualdad en la Comunidad de Madrid*, Editorial Popular, Madrid, 1989.
- *Condiciones de vida y estados de necesidad en la provincia de Jaén*, Editorial Popular, Madrid, 1991.
- *Elementos para la lucha contra la pobreza en Canarias*, Gobierno de Canarias, Las Palmas, 1991.
- ATKINSON, A. B.: «On the Measurement of Poverty», *Econométrica*, v. 55, núm. 4, págs. 749-764.
- *Análisis de los efectos de la pobreza en la Comunidad Europea*, Fundación Argentaria, Madrid, 1993
- «Pobreza», *Revista Debats*, núms. 35-36, marzo-junio 1993.
- AZNAR LOPEZ, Manuel: «Protection sociale et lutte contre la pauvreté en Espagne», *Revue Française des Affaires Sociales*, núm. extra, octubre 1991; págs. 25-43.
- BOSCH, A.; ESCRIBANO, C., y SANCHEZ, I.: *Evolución de la desigualdad y la pobreza en España, en base a las EPF 1973-74 y 1980-81*, INE-Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, 1989.
- BANCO MUNDIAL (Washington, D. C.): *La pobreza: Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington, 1990.
- CARITAS; CEE: «La pobreza en España. Extensión y causas», Madrid, 1986.

- CASADO, Demetrio: «Introducción a la Sociología de la pobreza», *Euramérica*, 1971.
- «Pobreza, marginalidad y estructura social», *Documentación Social*, núm. 10, abril-junio 1973, págs. 65-76.
- *Sobre la pobreza en España, 1965-1990*, Editorial Hacer, Barcelona, 1990.
- CASTELLS, Manuel: «El auge de la ciudad dual: teoría social y tendencias sociales», *Alfuz*, núm. 80, 1991, págs. 89-103.
- CEE: *II Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza, 1985-1989*, Informe Final, Bruselas, 1991.
- *Crisis y futuro del Estado del Bienestar*, Rafael MUÑOZ DEL BUSTILLO (et al.), Alianza Editorial, Madrid, 1989.
- COLECTIVO IOE: *Extremadura, cuestión pendiente*, Plasencia, 1990.
- *La pobreza en Castilla y León: estudio socioeconómico*, Cáritas Regional de Castilla, Salamanca, 1991.
- COMUNIDADES EUROPEAS, Comisión: *Hacia una Europa de la solidaridad: intensificación de la lucha contra la exclusión social y promoción de la integración*, Bruselas, 1992.
- *Programa de acción a medio plazo para luchar contra la exclusión social y promover la solidaridad: nuevo programa para apoyar y fomentar la innovación (1994-1999) e Informe sobre la aplicación del programa para la integración económica y social de los grupos menos favorecidos (1989-1994)*, Bruselas, 1993.
- Comité Económico y Social: *Dictamen sobre la «Exclusión social»*, Luxemburgo, 1993.
- *Observatoire des politiques nationales de lutte contre l'exclusion sociale. Premier rapport annuel*, Centre for Research in European Social and Employment Policy, Bath, 1991.
- *Observatoire des politiques nationales de lutte contre l'exclusion sociale. Second rapport annuel*, Groupement Européen d'Intérêt Economique «Animation Recherche», Lille, 1992.
- CONROY, Pauline; FLANAGAN, Niemh: *Femmes et pauvreté dans la Communauté Européenne: les questions au coeur du débat actuel*, Comisión Europea, Dirección General de Empleo, Relaciones Industriales y Asuntos Sociales, Bruselas, 1993.
- CONSEJO DE EUROPA: *La nueva pobreza en Europa*, Fundación Encuentro, Madrid, 1992.
- CORDOBA, J., y GARCIA, J.: *Geografía de la pobreza y la desigualdad*, Editorial Síntesis, Madrid, 1991.

- EDIS: *Necesidades sociales en Aragón*, Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1987.
- *Desigualdad, pobreza y marginación en la Comunidad de Madrid*, Consejería de Integración Social, Madrid, 1989.
- *La pobreza en Andalucía*, Junta de Andalucía, Sevilla, 1991.
- *Realidad social y pobreza en Asturias: Situación de bienestar y malestar social*, Popular, Madrid, 1991.
- ELEJABEITIA, Carmen de: «Riqueza y pobreza al otro lado del espejo», *Documentación Social*, núm. 76, julio-septiembre 1989, págs. 77-92.
- EQUIPO DE ESTUDIOS: *Pobreza e inseguridad en España*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, DGAS, Madrid, 1984.
- ESCRIBANO, C.: «Evolución de la pobreza y la desigualdad en España. 1973-1987», *Información Comercial Española*, núm. 686, octubre 1990, págs. 81-108.
- EUROSTAT: *Poverty Statistics Base on Microdata*, Erasumus University. D. Pov. 50/92, EN.
- La exclusión social*, dossier recopilado por el Servicio de Documentación de Cáritas Española, Madrid, 1993.
- FEBAS BORRA, José Luis: *Informe sobre la pobreza en Aragón*, Cáritas Regional de Aragón, Zaragoza, 1989.
- FLIK, Robert J.; VANN PRAAG, Bernard: «Definiciones de límites subjetivos de pobreza», *Información Comercial Española*, núm. 686, octubre 1990, págs. 9-22.
- FOESSA: Informes Sociológicos sobre la realidad social de España 1970, 1975 y 1983, Euramérica, Madrid, 1970-1984.
- AYUNTAMIENTO DE GERONA, EQUIPO ONYAR, ONYAR EST: *Un modelo de acción contra la exclusión y la pobreza*, Gerona, 1994.
- GOBIERNO VASCO: *La pobreza en la Comunidad Autónoma Vasca (Avance)*, Dpto. Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, Vitoria, 1987.
- GARCIA NIETO, Juan: «Pobreza y exclusión social», *Cristianisme i Justicia*, Barcelona, 1987.
- «Nueva pobreza en España», Revista *Debats*, núms. 35-36, marzo-junio 1991, págs. 109-115.
- GARCIA ROCA, Joaquín: *El desarrollo de los derechos sociales en un Estado de Bienestar*, Fundación Friedrich Ebert, Valladolid, 1991.
- «Rentas mínimas garantizadas», Revista *Serveis Socials*, núms. 13-14, enero-abril, 1991.
- HIERNAUX, J. Pierre: *Luchar contra la pobreza en Europa: acerbos y perspectivas de la confrontación trasnacional de las experiencias en el terreno*, Comunidades Europeas, 1989.

- INE: *Estudio de los hogares menos favorecidos según la Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-1991. Primeros resultados*, Madrid, 1993.
- JORNADAS DE ESTUDIO DEL COMITE ESPAÑOL PARA EL BIENESTAR SOCIAL (6.^a 1988, Madrid): *La pobreza en la España de los 80*, Acebo, Madrid, 1989.
- (7.^a 1989, San Sebastián) *Acciones frente a la pobreza*, Acebo, Madrid, 1990.
- JORNADAS SOBRE LA DESIGUALDAD (1992): *La sociedad de la desigualdad: pobreza y marginación a debate*, Tercera prensa, Guipúzcoa, 1992.
- LA PARRA, M.; CORRERA, C.; GAVIRIA, M., y AGUILAR, M.: *El salario social sudado*, Editorial Popular, Madrid, 1989.
- LEAL MALDONADO, Jesús: *Prosperidad económica y desigualdad social en Madrid*, Instituto Universitario de Sociología de Nueva Tecnología, Madrid, 1991.
- «Los procesos de desigualdad en la sociedad española», *Documentación Social*, núm. 88, julio-septiembre 1992, págs. 87-103.
- LLES, Carlos: «Los estudios sobre pobreza y exclusión social en la España de los 80: una visión sintética», *Documentación Social*, núm. 76, págs. 173-188, julio-septiembre 1989.
- CONSEJERÍA DE INTEGRACION SOCIAL, EQUIPO IMI: *El Ingreso Madrileño de Integración*, Madrid, 1991, 6 v.
- MANCHO, Santiago: «Los programas de lucha contra la pobreza como medio de articulación de sistemas», *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, núm. 22, 2.º trimestre, 1991, págs. 7-19.
- MARTIN-GUZMAN, Pilar, y BELLIDO, Nicolás: *Líneas de pobreza*, Fundación Argentaria, Madrid, 1993.
- MARGINACION E INSERCIÓN: *Los nuevos retos de la política social*, Ed. Endymión, Madrid, 1992.
- MIGUELEZ LOBO, Faustino: «Pobres en el área metropolitana de Barcelona, nueva pobreza y desarrollo», *Debats*, núms. 35-36, marzo-junio 1991, págs. 116-123.
- NAVARRO, José: «Pobreza y marginación», *Documentación Social*, núms. 56-57, julio-diciembre 1984, núm. monográfico.
- «Pobreza y desigualdad social en España», en *España a Debate*, volumen II, La Sociedad, Madrid, 1991, págs. 177-190.
- «Pobreza y desigualdad en la Comunidad de Madrid», *Economía y Sociedad*, núm. 4, 1990, págs. 89-104.
- NAREDO, José Manuel: *Composición y distribución de la riqueza en los hogares españoles*, Fundación Argentaria, Madrid, 1993.

- O'HIGGINS, M., y JENKINS, S.: *Seminario sobre Estadísticas respecto a la Pobreza en la Comunidad Europea*, 1989.
- Pobreza y sociedad. ¿Desarrollo económico y desequilibrio social?*, dossier recopilado por el Servicio de Documentación de Cáritas Española, Madrid, 1990.
- Pobreza y desarrollo. Las condiciones de la nueva pobreza*, dossier recopilado en el Servicio de Documentación de Cáritas Española, Madrid, 1991.
- Pobreza y exclusión social*, dossier recopilado por el Servicio de Documentación de Cáritas Española, Madrid, 1994.
- Reflexiones sobre Política Económica* por J. ALBARRACIN (*et. al.*), Ed. Popular, Madrid, 1990.
- RENES, Víctor: *Luchar contra la pobreza hoy*, Ediciones HOAC, Madrid 1993.
- «Reflexiones sobre crisis, pobreza y exclusión social para la lucha contra la pobreza», *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, núm. 29, 1.º trimestre, 1993, págs. 7-21.
- ROBBINS, Diana, y FOSTER, Katie: «Vers une Europe des solidarités. La lutte contre l'exclusion sociale», *Europe sociale*, supl. 4, 1993, núm. monográfico.
- RODRIGUEZ CABRERO, G.: *Estado de Bienestar y política social*, INSERSO, Madrid, 1982.
- ROJO TORRECILLA, E., y GARCIA NIETO, Juan: *Lucha contra la pobreza y cambio social*, Cáritas Española, Madrid, 1989.
- ROOM, Graham: *New poverty in the European Community*, MacMillan, Londres, 1990.
- RUIZ-CASTILLO, Javier: *La medición de la pobreza y la desigualdad en España, 1980-81*, Banco de España, Servicio de Estudios, Madrid, 1987.
- *La distribución del gasto en España 1973-74 a 1980-81*, Fundación Argenteria, Madrid, 1993.
- RUIZ-HUERTA, Jesús; MARTINEZ, Rosa, y AYALA, Luis: *La distribución de la renta en los años ochenta: una perspectiva comparada*, Fundación Argenteria, Madrid, 1993.
- Seminario: Luchar contra la exclusión, promover la integración* (Bruselas, 1992), Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1992.
- Seminario Trasnacional de Pobreza 3 (Huelva 1993)*, «Por una Europa más solidaria», Programa Pobreza 3, 1993.
- Simposio sobre la Pobreza en Aragón (1989 Zaragoza)*, Cáritas Diocesana de Zaragoza, 1990.
- ¿Sociedad dual? Pobreza y marginación en la sociedad del bienestar*, dossier recopilado por el Servicio de Documentación de Cáritas Española, Madrid, 1988.

Seminario sobre Prestaciones no Contributivas y Lucha contra la Pobreza (1989, Madrid), Instituto Sindical de Estudios, Madrid, 1989.

Simposio sobre la Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza (1.º, 1993 Madrid), Fundación Argentaria, Madrid, 1993.

«Simposio sobre la Renta Mínima y Salario Ciudadano» (Madrid, 1990), *Documentación Social*, núm. 78, enero-marzo 1990, núm. monográfico.

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA, EQUIPO DE ECONOMÍA CUANTITATIVA DEL BIEN-ESTAR: «Contexto económico de la pobreza en España», *Cáritas*, núm. 288, supl. 144, junio 1989, págs. 16-26.

VILA, Luis: «Ética y economía: el ejemplo de la pobreza», *Información Comercial Española*, núm. 691, marzo 1991, págs. 149-170.

— «La pobreza: una galería de retratos», *Revista de Serveis Socials*, núms. 13-14, enero-abril 1991, págs. 39-46.

EUROPA, REALIDAD Y PERSPECTIVAS

(Núm. 91, abril-junio 1993)

- 5 ● Presentación.
- 9 ● 1 La idea de Europa y el despegue de la integración (1920-1960).
José Sánchez Jiménez
- 27 ● 2 Aspectos económicos del proceso comunitario: de la Europa de los seis a la Europa de los diez.
Agustín Bedia Iburguren
- 43 ● 3 La Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, descripción, resultados, síntesis.
Javier Rupérez
- 53 ● 4 Y después de Maastrich, ¿qué?
Pedro Luis Gomis Díaz
- 111 ● 5 La Europa social después de Maastricht.
Francisco Alonso Soto
- 125 ● 6 Luces y sombras de la nueva dimensión social comunitaria.
José María Zufiaur
- 157 ● 7 La política social de la Comunidad Europea.
Departamento Confederal de Política Comunitaria. Comisiones Obreras
- 171 ● 8 Dimensión social del Mercado Interior Europeo.
Francisco Salinas Ramos
- 197 ● 9 Parlamento Europeo y democracia.
Juan Ignacio Aguirre González
- 215 ● 10 Política de cohesión y fondos estructurales.
Araceli Iniesta Alonso-Sañudo
- 235 ● 11 La Comunidad Europea y los países en desarrollo.
Jordi Rosell Foxá
- 251 ● 12 Bibliografía.

INVESTIGACION-ACCION PARTICIPATIVA

(Núm. 92, julio-septiembre 1993)

- 5 ● Presentación.
- 9 ● 1 La investigación participativa y la intervención social.
Orlando Fals Borda
- 23 ● 2 Aportaciones básicas de la IAP a la Epistemología y Metodología.
Tomás Rodríguez Villasante
- 43 ● 3 Implicación, acción-reflexión-acción.
Francisco Palazón Romero
- 59 ● 4 IAP: Introducción en España.
Colectivo IOE
- 71 ● 5 La IAP: un enfoque integral.
Paloma López de Ceballos
- 79 ● 6 La IAP y la investigación dialéctica.
Ignacio Fernández de Castro
- 91 ● 7 La IAP, un paradigma para el cambio social.
Mario de Miguel Díaz
- 109 ● 8 La evaluación de «lo» social: tema y proceso de la IAP.
José Antonio Caride Gómez
- 121 ● 9 La IAP y el diagnóstico de las necesidades comunitarias.
Antonio Elizalde
- 141 ● 10 Investigación participativa y autoformación grupal.
Fernando de la Riva
- 153 ● 11 Aportaciones básicas de la IAP en su relación con los movimientos sociales.
Manuel Montañés Serrano
- 169 ● 12 IAP y la intervención en barrios
Gregorio Jiménez García
M.ª Dolores López Rodríguez
- 177 ● 13 Investigación-Acción en Antropología social.
Angel Montes del Castillo
- 189 ● 14 La IAP y el nuevo enfoque de la Educación.
Juan Sáez Carreras
- 213 ● 15 La investigación-acción a propósito del Sida. Educación para lo social.
María Isabel Serrano González
- 225 ● 16 La IAP en trabajo social.
Teresa Zamanillo
- 241 ● 17 La subjetividad objetivada: el método de la validación consensual.
Juan José Castillo
Carlos Prieto
- 257 ● 18 Técnicas cualitativas de investigación.
Rafael García Alonso
Cesáreo Amezcua Viedma
- 275 ● 19 La investigación colaborativa como método en la intervención sociocultural.
Sindo Froufe Quintas
- 289 ● 20 Bibliografía.

EL FUTURO QUE NOS AGUARDA

(Núm. 93, octubre-diciembre 1993)

- 5 ● Presentación.
- 11 ● 1 El futuro es un presente continuo.
Enrique del Río
- 33 ● 2 El futuro de la política.
Jean Degimbe
- 43 ● 3 El futuro de la política social no se juega en las metáforas.
Rafael Aliena Miralles
- 57 ● 4 Transformaciones socioeconómicas y política social: la segunda re-
estructuración del Estado de Bienestar.
Gregorio Rodríguez Cabrero
- 73 ● 5 El futuro del empleo y del trabajo.
André Gorz
- 83 ● 6 Desafíos del empleo y del trabajo.
Juan N. García París
- 99 ● 7 Estado y sociedad. El futuro de un dilema.
Joaquín García Roca
- 116 ● 8 Presencias inquietantes en el final de siglo: fundamentalismos y
esoterismos.
Lluís Duch
- 131 ● 9 Los valores que se transmiten.
Jesús Conill
Agustín Domingo
- 147 ● 10 Reflexiones críticas en torno al modelo de sociedad producido por
las tecnologías para la información.
Santiago Lorente
- 169 ● 11 Composición y distribución de la riqueza de los hogares.
José Manuel Naredo Pérez
- 189 ● 12 El desorden se dispara.
Ramón Fernández Durán
- 201 ● 13 La riqueza y la pobreza como fenómeno planetario.
Ildefonso Camacho
- 219 ● 14 Desarrollo, cultura y medio ambiente: Notas para un enfoque ho-
lístico.
Julio Alguacil
- 231 ● 15 Renta, riqueza y empleo
J. Almunia
J. M. Naredo
J. Carabaña
- 241 ● 16 Bibliografía.

MUNDO ASOCIATIVO

(Núm. 94, enero-marzo 1994)

- 5 ● **Presentación.**
- 9 ● 1 **Los retos del asociacionismo.**
Tomás R. Villasante
- 23 ● 2 **El asociacionismo en Europa. Su pluralidad.**
Daniele Mezzana
- 35 ● 3 **Los nuevos movimientos sociales en Chile.**
Carlos Guerra Rodríguez
- 53 ● 4 **Aspectos cuantitativos del asociacionismo en España.**
Tomás Alberich Nistral
- 75 ● 5 **Hacer redes desde la atomización asociativa.**
Martí Olivella
- 87 ● 6 **Los movimientos ciudadanos e iniciativas locales.**
Francisco Mengod Bonet
- 103 ● 7 **Mujeres en movimiento: ¿muchas... pero dispersas?**
María Jesús Izquierdo
- 119 ● 8 **La evolución de la afiliación sindical en España y la cultura histórica de los sindicatos.**
Obdulia Taboadela
Fermín Bouza
- 129 ● 9 **Nuevas asociaciones por el medio ambiente. Solidaridad internacional e intergeneracional.**
Ladislao Martínez López
- 141 ● 10 **Voluntariado social, incorporación social y solidaridad: independencia, interdependencia y ambigüedades.**
Víctor Renes Ayala
- 157 ● 11 **¿Por dónde anda hoy el asociacionismo en Andalucía?**
Manuel Collado Broncano
José Carmona Gallego
- 177 ● 12 **La tradición asociativa en la sociedad catalana.**
Pep Martínez i Barceló
- 197 ● 13 **La Galicia desconocida de las asociaciones.**
Xan Bouzada Fernández
- 213 ● 14 **Madrid: ¿una utopía asociativa?**
Varios autores
- 227 ● 15 **El asociacionismo en el País Valenciano.**
Antonio Ariño Villarroya
- 241 ● 16 **Cultura asociativa y cambio social en el País Vasco.**
Víctor Urrutia
- 251 ● 17 **El asociacionismo en España y Europa: propuesta metodológica para la realización de una investigación participativa.**
M. Montañés
T. R. Villasante
T. Alberich
- 265 ● 18 **Bibliografía.**



LOS JOVENES

(Núm. 95, abril-junio 1994)

- 5 ● Presentación.
- 9 ● 1 Jóvenes y juventud.
Manuel Navarro López
María José Mateo Rivas
- 23 ● 2 Notas características de la condición juvenil.
Santiago González Avión
- 37 ● 3 ¿De qué hablamos cuando hablamos de los jóvenes?
Josep M. Lozano i Soler
- 53 ● 4 ¿Hay diversos tipos de jóvenes?
Javier Martínez Cortés
- 73 ● 5 ¿Qué percepción tienen los jóvenes de esta sociedad?
César García Rincón
- 93 ● 6 La juventud participa. ¿Cómo? ¿Dónde?
Rafael Prieto Lacaci
- 107 ● 7 ¿Qué dicen las investigaciones de los jóvenes?
Pedro González Blasco
- 119 ● 8 La herencia motivacional de los jóvenes de los noventa.
Ana M.^a González Prado
- 129 ● 9 Cáritas y los jóvenes.
Dámaso Jiménez García
- 145 ● 10 ¿Jóvenes adaptados?
Pedro J. Gómez Serrano
- 155 ● 11 Los efectos perversos de los programas de prevención social juvenil.
Manuel Montañés Serrano
- 173 ● 12 Experiencias de vivir.
José Luis Batres de Rojas
M.^a de los Reyes Mármol Pérez
- 177 ● 13 Mi experiencia de compromiso social desde la arquitectura.
Esteban de Manuel Jerez
- 185 ● 14 Juventud y experiencias significativas.
Fidel García Gutiérrez
Kenia Navarro Gallardo
- 191 ● 15 De la sensación de vivir a la sensación de servir.
César García Rincón
- 199 ● 16 Jóvenes contra la intolerancia: Una apuesta por la solidaridad.
Esteban Ibarra
- 209 ● 17 Apuntes de una experiencia con los campesinos en Nicaragua.
Ana Roca
M.^a del Mar Rubio
Beatriz García
Eduardo Morera
- 221 ● 18 Bibliografía.





ULTIMOS TITULOS PUBLICADOS

	PRECIO
N.º 80 Política Social: responsabilidad pública y participación social (Julio-septiembre 1990)	800 ptas.
N.º 81 Formas de Intervención en la Acción Social (Octubre-diciembre 1990)	800 ptas.
N.º 82 El sindicalismo en España (Enero-marzo 1991)	800 ptas.
N.º 83 Virtudes públicas y ética civil (Abril-junio 1991)	900 ptas.
N.º 84 La educación a debate (Julio-septiembre 1991)	900 ptas.
N.º 85 El problema de la vivienda (Octubre-diciembre 1991)	900 ptas.
N.º 86 La animación de los mayores (Enero-marzo 1992)	1.000 ptas.
N.º 87 El futuro del mundo rural (Abril-junio 1992)	1.000 ptas.
N.º 88 Modernización económica y desigualdad social (Julio-septiembre 1992)	1.000 ptas.
N.º 89 Desarrollo y solidaridad (Octubre-diciembre 1992)	1.000 ptas.
N.º 90 Los movimientos sociales hoy (Enero-marzo 1993)	1.200 ptas.
N.º 91 Europa, realidad y perspectivas (Abril-junio 1993)	1.200 ptas.
N.º 92 La investigación, acción participativa (Julio-septiembre 1993)	1.200 ptas.
N.º 93 El futuro que nos aguarda (Octubre-diciembre 1993)	1.200 ptas.
N.º 94 Mundo asociativo (Enero-marzo 1994)	1.200 ptas.
N.º 95 Los jóvenes (Abril-junio 1994)	1.200 ptas.
N.º 96 La pobreza en España hoy (Julio-septiembre 1994)	1.200 ptas.

PROXIMOS TITULOS 1994

N.º 97 La interculturalidad (Octubre-diciembre 1994)	1.200 ptas.
---	-------------

DOCUMENTACION SOCIAL

PUEDA LEER EN ESTE NUMERO LOS SIGUIENTES ARTICULOS:

Introducción.

Presentación.

La pobreza en España: ¿Qué nos muestran las EPF?

La medición de la desigualdad horizontal, en España, en el IRPF.

El equipamiento de los hogares como indicador de pobreza.

Sectores y factores de la pobreza reconceptualizada en España.

La pobreza acumulada y la marginación y/o «exclusión social».

La política social en España: 1980-1992.

Las rentas mínimas de inserción de las Comunidades Autónomas.

**Los sistemas generales de rentas mínimas en Europa:
logros, límites y alternativas.**

**El Programa de Ingreso Madrileño de Integración:
Una experiencia de lucha contra la exclusión social.**

Onyar Est: Un modelo de acción contra la exclusión y la pobreza.

Pobreza, economía social y empleo.

Programas y actuaciones ante la pobreza: La experiencia de Cáritas.

**Experiencia de trabajo con jóvenes y adultos en desventaja
social desde la Fundación Cauces.**

La pobreza en España. Análisis y líneas de actuación.

Bibliografía.

ISBN 84-8440-021-2
9 788484 400219

DACION
ENTARIA



DOCUMENTACION SOCIAL
San Bernardo, 99 bis, 7.º
28015 MADRID
Teléfono 445 53 00