

**LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN ESPAÑA**

**SESIÓN DEL PLENO DE 22 DE NOVIEMBRE DE 1996**

# INDICE

<b>INDICE</b>	<b>2</b>
<b>Preliminar</b>	<b>4</b>
<b>1. Consideraciones previas: hacia una delimitación terminológica</b>	<b>5</b>
1.1. Desigualdad	5
1.2. Pobreza	6
1.3. Exclusión social	8
<b>2. Diagnóstico de situación</b>	<b>11</b>
2.1. Desigualdad económica	11
a.) Concentración del ingreso y del gasto	12
b.) Estructura del gasto	14
c.) Evolución reciente de la desigualdad	14
2.2. Pobreza: caracterización	15
a.) Tamaño y composición del hogar	17
b.) Sexo y edad del sustentador principal del hogar	17
c.) Nivel educativo	19
d.) Situación sanitaria	21
e.) Condiciones de habitabilidad	25
f.) En relación con la actividad	30
g.) Frente a la ocupación	32
2.3. La distribución territorial de la pobreza	35
a.) Pobreza y grado de urbanización	35
b.) Incidencia de la pobreza en las distintas Comunidades Autónomas	36
2.4. Una visión de conjunto (el perfil de la pobreza)	38
<b>3. Análisis de las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social</b>	<b>44</b>
3.1. Política educativa	45
a.) Becas y ayudas al estudio	46
b.) Educación de adultos	48
c.) Programas de educación compensatoria	50

d.) Formación Profesional	52
3.2. Políticas sanitarias	55
3.3. Política de vivienda	58
a.) Plan de Vivienda	59
b.) Alquiler	61
c.) Fiscalidad	63
d.) Otras medidas	64
3.4. Políticas de empleo	66
a.) Políticas “pasivas” de empleo	68
b.) Políticas “activas” de empleo	69
3.5. Servicios sociales	74
3.6. Garantía de recursos	80
a.) Prestaciones económicas no contributivas de la Seguridad Social	81
b.) Rentas mínimas	85
<b>4. Por una política integral de lucha contra la pobreza y la exclusión social</b>	<b>94</b>
5.1. Información y recopilación estadística	95
5.2. Educación y formación	96
5.3. Atención sociosanitaria	98
5.4. Vivienda	98
5.5. Empleo	101
<b>5.6. Servicios sociales</b>	<b>103</b>
5.7. Prestaciones no contributivas	104
5.8. Rentas mínimas	105
5.8. Desarrollo local y regional	106
5.9. Iniciativa ciudadana	107
<b>CUADROS Y GRÁFICOS</b>	<b>109</b>

## **PRELIMINAR**

La realización de una política social destinada al tratamiento de los rápidos y profundos cambios que están teniendo lugar en las sociedades actuales de prácticamente todos los países, obliga a recapacitar acerca de las situaciones a las que aquella política social debe dirigirse más intensamente: las que atañen a los colectivos más necesitados.

Con este convencimiento, el 24 de enero de 1996, el Pleno del Consejo Económico y Social aprobó la propuesta del Grupo Tercero de elaborar un estudio sobre la situación de la pobreza y la exclusión social en España, cuyo objetivo no es otro que coadyuvar al conocimiento de la situación y contribuir a su mejora.

Para centrar adecuadamente la elaboración de un estudio de tal envergadura, el Consejo ha contado con la comparecencia de representaciones de organismos, instituciones y organizaciones ocupadas en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, tanto públicos -estatales, de Comunidad Autónoma y de ámbito local- como privados, en los que se encuentran los distintos niveles de actuación.

El Informe comienza con un apartado de precisiones terminológicas para fijar el marco de análisis. Continúa con un diagnóstico que ofrece un análisis de la situación de pobreza desde distintas vertientes y se complementa con un examen de las políticas destinadas a combatirla, permitiendo clarificar las carencias y necesidades de las mismas y aportar unas recomendaciones para colaborar a la superación de este problema. Se incluyen dos anexos informativos acerca del tratamiento de la pobreza en la Unión Europea así como experiencias específicas en los distintos países miembros. Finalmente, como último anexo se reproduce un estudio encargado por el Consejo a la Fundación Tomillo donde se analiza el impacto económico de las políticas destinadas a combatir la pobreza. La incorporación al Informe de este estudio no significa que el Consejo adopte su contenido, sino que considera que contiene información que puede ser ilustrativa para el estudio de la pobreza.

## **1. CONSIDERACIONES PREVIAS: HACIA UNA DELIMITACIÓN TERMINOLÓGICA**

Aunque el concepto de pobreza es, en su origen, fundamentalmente económico, las diversas definiciones de pobreza han evolucionado hacia conceptos más amplios, en los que se incluye no sólo la carencia de recursos materiales que permitan cubrir adecuadamente las necesidades biológicas básicas (pobreza absoluta) o la disponibilidad de unos recursos inferiores a los que se disfrutaban, por término medio, en una determinada sociedad (pobreza relativa), sino también la posibilidad de satisfacer las necesidades de tipo social, psicológico y cultural propias del modo de vida que se considera aceptable en la sociedad de referencia.

La complejidad de los fenómenos que se engloban bajo el término pobreza impide que estos puedan definirse exclusivamente en términos de nivel de ingresos. Por ello se hace hincapié en la exclusión social, como un fenómeno estructural, dinámico y multidimensional. El concepto de exclusión social engloba las causas y los efectos de la pobreza y permite, además, designar los procesos, situaciones y mecanismos en función de los cuales una parte de la población, personas, grupos o territorios, queda al margen de la participación en la vida social y económica.

La complejidad conceptual de este fenómeno obliga a definir claramente los planteamientos y conceptos que se van a utilizar en la elaboración de este Informe para evitar confusiones y delimitar el campo de análisis. A continuación se describen los tres niveles de análisis que se utilizan.

### **1.1. Desigualdad**

El estudio de la pobreza parte del de la desigualdad existente en la sociedad de referencia, medida a través de la distribución de la renta entre los distintos miembros que la componen. Tradicionalmente, la medición consiste en dividir la población en diez decilas de ingreso o gasto y analizar la distribución de la renta en las distintas decilas<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La división por decilas de hogares consiste en dividir los miembros de la población en 10 grupos (decilas) según sus ingresos o gastos totales y ordenarlos de menor a mayor. De esta forma, el 10 por cien de las personas con menor ingreso o gasto formarán la primera decila y así sucesivamente hasta

Según este reparto, en España, el treinta por cien de la población acumula más del cincuenta por cien de la renta nacional, mientras que la primera decila cuenta con sólo el 3,2 por cien de la renta. No obstante, en la última década (1981-1991) se ha producido un incremento de la renta de las decilas inferiores acompañado de una reducción de la renta de las superiores, disminuyendo así la desigualdad (cuadro 2-1).

Este tipo de análisis, basado en niveles de renta o gasto, se fundamenta en conceptos tradicionales de bienestar e igualdad, definidos en función de los recursos económicos. Por ello sólo representan un aspecto de la desigualdad. Pero la necesidad de disponer de indicadores comparables longitudinal y transversalmente hace que aunque el bienestar y la pobreza se conceptualicen no sólo según variables económicas, los indicadores que se utilizan se basen principalmente en recursos materiales.

## **1.2. Pobreza**

El segundo nivel de análisis es el de la pobreza. Consiste en un estudio más detallado de las primeras decilas en la distribución de la renta y puede admitir varios enfoques. Entre ellos, los que parten de la distinción entre pobreza objetiva frente a la subjetiva y la pobreza absoluta frente a la relativa.

La *pobreza objetiva* es la definida a partir de información sobre variables objetivas proporcionada por los hogares, como su nivel de ingreso o gasto o equipamiento de la vivienda. La *pobreza subjetiva* se define a partir de la percepción de los hogares de su propia situación y necesidades. En este Informe se utilizan indicadores de pobreza objetiva y se puede enfocar desde dos puntos de vista: el absoluto y el relativo.

La *pobreza absoluta* se refiere a la carencia de bienes y servicios considerados esenciales, como la alimentación, vivienda o vestido, para atender las necesidades básicas de supervivencia. Las definiciones de pobreza absoluta se basan en la determinación de una “canasta de necesidades básicas” idéntica para todos los lugares y países e independiente, por tanto, del nivel medio de renta de cada país.

---

llegar a la décima decila, constituida por el 10 por cien de las personas con mayores ingresos o gastos.

La *pobreza relativa*, en cambio, se define por referencia al nivel medio de una determinada población e implica un estado de carencia relativa respecto a las disponibilidades usuales en la población a la que pertenece el hogar. Un ejemplo es la definición de pobreza según el II Programa de Lucha contra la Pobreza de la Unión Europea: “pobre es aquella persona, familia o grupo cuyos recursos -materiales, culturales y sociales- son tan limitados que les excluyen del mínimo nivel de vida aceptable en los Estados miembros en los que viven”<sup>2</sup>. Para hacer operativa esta definición se establece que son pobres quienes estén por debajo de un determinado porcentaje del gasto o ingreso medio de un país. Este es el concepto de pobreza generalmente utilizado en Europa y en la mayoría de los países desarrollados y es el que se utiliza en este trabajo. Se trata de unas *líneas de pobreza* (LP) definidas como umbrales de niveles de gasto o ingreso respecto a la media, de modo que los hogares cuyo gasto o ingreso medio no los alcancen serían considerados pobres. Las líneas de pobreza que se utilizan en el Informe son la del cincuenta por cien y cuarenta por cien, que representan la *pobreza moderada* y la del veinticinco por cien, que es la *pobreza severa*. La pobreza moderada se puede, a su vez, desglosar en dos: la constituida por los hogares situados entre el cuarenta y cincuenta por cien del gasto o ingreso medio y la que forman los hogares cuya disponibilidad de gasto se sitúa entre el veinticinco y el cuarenta por cien.

Para operativizar el concepto de pobreza relativa se pueden utilizar dos indicadores de recursos: los ingresos o los gastos. El principal argumento a favor de utilizar los gastos como variable principal de análisis es la calidad de los datos. Generalmente los ingresos, y en particular los ingresos no salariales, se subestiman en las encuestas, como se desprende del hecho de que los gastos declarados sean sistemáticamente superiores a los ingresos declarados. Los gastos son también un mejor indicador del nivel de vida, al ser más estables y reflejar mejor la tendencia a largo plazo. Por ello el Informe utiliza las líneas de pobreza en función de los gastos de los hogares.

Finalmente, conviene precisar que la pobreza se suele medir por hogares, debido a que las fuentes principales de datos las constituyen las encuestas a los hogares o unidades

---

<sup>2</sup> Decisión del Consejo 85/8/CEE, de 19 de diciembre de 1984, relativa a una acción comunitaria específica de lucha contra la pobreza (Pobreza 2, 1984-1989), DO L2 de 3 de enero de 1985.

familiares. Ello supone la carencia sistemática de datos acerca de dos grupos de población muy importantes para este estudio: las personas sin hogar y las personas que residen en establecimientos colectivos. Por otra parte, la convivencia de varias personas en un hogar crea economías de escala, debido a la existencia de gastos fijos, asociados a bienes y servicios de disfrute colectivo, que no dependen del tamaño del hogar: así, un hogar constituido por dos miembros no necesitará el doble de ingresos o gastos que un hogar unipersonal para lograr el mismo nivel de bienestar. Para compensar este fenómeno, se utilizan escalas de equivalencia que cuantifican el efecto de las economías de escala y reajustan los gastos o ingresos del hogar teniendo en cuenta este fenómeno. Una de las escalas de equivalencia más populares es la de Oxford, o de la OCDE, que es la empleada por EUROSTAT, y que también ha sido adoptada por el INE<sup>3</sup>. Sin embargo, toda escala de equivalencia es, en alguna medida, arbitraria, y no existe ninguna que cuente con aceptación general.

### **1.3. Exclusión social**

La pobreza es reflejo de una situación actual. Sin embargo, para ampliar el concepto y profundizar en su conocimiento se debe analizar su carácter estructural y multidimensional. Es aquí donde entra la noción de exclusión social que está empezando a reemplazar a la de pobreza en todos los ámbitos de la Unión Europea. Hablar de exclusión social es manifestar que el problema ya no es sólo de desigualdades entre los extremos de la escala social, sino también de distancia desde el centro del cuerpo social, entre el núcleo y los que se ven rechazados hacia los márgenes.

La noción de pobreza se refiere a la precariedad económica o del nivel de vida, mientras que la exclusión social incluye el carácter multidimensional de los mecanismos por los que las personas y grupos se ven excluidos de la participación en los intercambios, prácticas y derechos sociales que constituyen la integración social. El concepto de exclusión social engloba las causas y los efectos de la pobreza. Los factores que generan esta exclusión social son consecuencia de los cambios estructurales de las economías y sociedades:

---

<sup>3</sup> Los coeficientes de equivalencia de esta escala son los siguientes: 1 para el sustentador principal del hogar, 0,7 para cualquier otro miembro de 14 o más años y 0,5 para los menores de 14 años.



- Persistencia del desempleo.
- Mutaciones industriales y consecuencias en el mercado laboral.
- Cambios en las estructuras sociales y familiares.
- Evolución del sistema de valores, como la solidaridad y la cohesión.
- Tendencia a la fragmentación social y sus consecuencias en cuanto a la participación en las instituciones representativas tradicionales.
- Evolución de los fenómenos migratorios.

Además, las observaciones sobre el terreno han puesto de relieve la relación entre la crisis del empleo como vehículo de integración social y los fenómenos de exclusión. El desempleo de larga duración, la precariedad en el empleo y las crecientes dificultades de inserción laboral que encuentran las personas no cualificadas también pueden caracterizar la exclusión social.

Se encuentran asimismo colectivos especialmente vulnerables a la exclusión, como determinadas minorías étnicas y culturales, migrantes recientes, familias monoparentales, personas con minusvalías, población reclusa y ex-reclusa, toxicómanos o personas que practican la prostitución, que también se deben tener en cuenta a la hora de caracterizar la exclusión social.

Asimismo la exclusión social tiene una dimensión territorial. La posesión de un domicilio fijo condiciona en gran medida el acceso al trabajo, a los medios de asistencia social y a la atención de la salud y por ello se presta una atención creciente a factores de exclusión como la escasez de viviendas, el deterioro de las condiciones de habitabilidad de las mismas y los fenómenos de segregación territorial.

Estos cambios van unidos a la reproducción de las formas tradicionales de pobreza, que se encuentran concentradas en zonas urbanas degradadas o en zonas rurales y menos desarrolladas. Y estas causas se traducen en situaciones de precariedad o en efectos en el ámbito del empleo, de la vivienda, de la educación y formación, de la salud y del acceso a servicios.

Finalmente, se tiene que señalar que es un fenómeno complejo por la diversidad de situaciones. Por ello es tan difícil dar una definición sencilla de la exclusión social. Entre las distintas formulaciones de lo que significa se podrían situar las que consideran la

exclusión social como ruptura del vínculo social, las que la relacionan con la privación de los derechos sociales y las que la definen confrontándola con las nociones de desigualdad y dualismo social. Y el problema ante este fenómeno es que no se dispone de datos estadísticos satisfactorios sobre la envergadura y la evolución de la exclusión social<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Comunicación de la Comisión de 23 de diciembre de 1992: Hacia una Europa de la Solidaridad. Intensificación de la lucha contra la exclusión social y promoción de la integración. Com (92) 542 final.

## 2. DIAGNÓSTICO DE SITUACIÓN

### 2.1. Desigualdad económica

La desigualdad económica ha disminuido ligeramente en España durante la década de los ochenta. En esta evolución positiva han influido varios factores, desde el crecimiento económico experimentado durante la década hasta los progresos conseguidos en la construcción del Estado del bienestar: la universalización de la educación y la sanidad y el desarrollo de un sistema de prestaciones económicas para cubrir situaciones carenciales. El papel jugado por la generalización y elevación de las pensiones y por el aumento de la cobertura del seguro de desempleo ha sido clave<sup>5</sup>, al beneficiar a dos de los colectivos más desfavorecidos de nuestra sociedad: las personas mayores y los parados<sup>6</sup>, aunque los efectos redistributivos de esta extensión de la protección se han visto matizados por la paralela aplicación de políticas de contención o racionalización de la intensidad protectora.

La disminución de la desigualdad queda reflejada en la evolución de la proporción que, sobre el ingreso total de los hogares, suponía el ingreso de los hogares clasificados en cada decila de ingresos entre 1981 y 1991: ha mejorado ligeramente la participación en el total de las cuatro primeras decilas, que agrupan al cuarenta por cien de los hogares con menores ingresos, y ha disminuido la participación de la décima decila, esto es, el diez por cien de los hogares con mayores ingresos (cuadro 2-1 y gráfico asociado).

El análisis de los ingresos y gastos medios por hogar, persona y unidad de consumo<sup>7</sup> que corresponden a cada una de las decilas de ingresos del conjunto nacional muestra que la

---

<sup>5</sup> Ver, por ejemplo, el apartado sobre desigualdad en los ingresos de *Las desigualdades en España. Síntesis estadística*, II Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza, Fundación Argentaria y Visor Distribuciones. Madrid, 1995, pág. 75 y siguientes.

<sup>6</sup> De acuerdo con los datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares de 1990-91, los ingresos por prestaciones sociales regulares suponían, para el conjunto de la población, el 18,9 por cien de los ingresos totales y el 22,8 por cien de los ingresos monetarios. El número de hogares que percibía este tipo de prestaciones ascendía al 31 por cien.

<sup>7</sup> La unidad de consumo es un concepto construido con el fin de realizar comparaciones entre hogares de diferente composición, teniendo en cuenta la influencia de las economías de escala. El número de

desigualdad parece ser mayor cuando se consideran los ingresos frente a los gastos, y también tiende a ser superior cuando son los hogares los que se toman como unidad de medida, en lugar de tomar las personas o las unidades de consumo (cuadro 2-2). Así, mientras que el ingreso medio por hogar correspondiente a la décima decila es más de nueve veces mayor que el ingreso medio de los hogares de la primera decila, si se compara el ingreso por persona o por unidad de consumo esa diferencia se reduce significativamente (4,1 y 4,6 veces, respectivamente). Al considerar los gastos ocurre otro tanto: mientras que el gasto medio por hogar de los hogares de la décima decila es 5,7 veces superior al de los hogares de la primera, la diferencia se reduce a la mitad si se tienen en cuenta los gastos medios por unidad de consumo (2,9 veces), y más aún si se contabilizan los gastos por persona (2,6 veces).

Estas grandes diferencias entre la distribución por hogares, por persona o por unidad de consumo se deben a que la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF), al ordenar los hogares por niveles de ingreso en decilas, no tiene en cuenta la dimensión del hogar, que está, como es obvio, correlacionada tanto con los ingresos totales del hogar (cuanto mayor es el número de personas del hogar, mayor es la probabilidad de que sean varias las personas que están aportando ingresos) como con su volumen global de gasto (pues cada miembro adicional supone nuevas necesidades de gasto para la economía del hogar).

#### **a.) Concentración del ingreso y del gasto**

Las curvas de Lorenz de concentración del ingreso por hogar, por persona y por unidad de consumo (gráfico 2-1) muestran claramente la desigualdad existente en el reparto de los ingresos y el efecto que, sobre ella, tiene la distinta composición de los hogares que integran cada una de las decilas de ingresos.

La mayoría de los estudios sobre desigualdad<sup>8</sup> resaltan el hecho de que, cuando se tienen en cuenta los gastos, todas las distribuciones (gastos por hogar, por persona y por

---

unidades de consumo se calcula ponderando los miembros del hogar de acuerdo con la escala de equivalencia de Oxford.

<sup>8</sup> Ver, por ejemplo, *Las desigualdades en España. Síntesis estadística* (op. cit.), páginas 97 y siguientes.

unidad de consumo) son más “igualitarias” que las referidas a ingresos, y aducen para explicarlo varios motivos, entre los que destacan los siguientes:

- En primer lugar, la mejor calidad de los datos referidos a gasto (es conocida la significativa infradeclaración en las encuestas de determinados ingresos, particularmente de los procedentes de rentas no salariales, que se refleja en el hecho de que los gastos declarados por el conjunto de los hogares son superiores a los ingresos declarados en un 13,8 por cien).
- En segundo lugar, la incidencia de las diferentes estrategias de aplicación del ingreso, que tienden a compensar, mediante el endeudamiento o el ahorro, las oscilaciones de los ingresos, y se reflejan claramente en la disminución que experimenta el “índice de cobertura”<sup>9</sup> conforme se asciende por las distintas decilas de ingresos. Así, mientras que en la primera decila los gastos medios por hogar superan a los ingresos medios declarados en un treinta y tres por cien, en la décima los gastos medios son un siete por cien inferiores a los ingresos declarados (cuadro 2-2).

Es muy posible, sin embargo, que estas apreciaciones estén inducidas por un efecto “técnico”, derivado de que la explotación inicial de los resultados de la Encuesta de Presupuestos Familiares, tanto al ofrecer datos sobre la distribución de ingresos como sobre la de los gastos, lo hace tomando como referencia las decilas de ingresos. Como la ordenación de los hogares según su ingreso no se corresponde, necesariamente, con su ordenación según su gasto (aun cuando ambas estén fuertemente correlacionadas), el resultado es una subestimación de la desigualdad del gasto. Cuando se obvia ese problema, como se hace en una publicación reciente<sup>10</sup>, los índices de desigualdad medidos a través de ingresos y gastos tienden a coincidir.

La concentración de los gastos por decilas no es homogénea para los diferentes tipos de gasto. La comparación de la distribución del gasto en los hogares de la primera y la

---

<sup>9</sup> El índice de cobertura es la proporción que suponen los gastos respecto a los ingresos declarados por cada hogar. Índices menores de 100 corresponden a hogares en los que el gasto excede al ingreso, e índices mayores a hogares en los que los ingresos son superiores a los gastos.

<sup>10</sup> Instituto Nacional de Estadística y Universidad Autónoma de Madrid: *Encuesta de Presupuestos Familiares: Desigualdad y Pobreza en España. Estudio basado en las Encuestas de Presupuestos Familiares de 1973-74, 1980-81 y 1990-91*. Madrid, INE, 1996

décima decila (cuadro 2-3) muestra que los gastos en bienes de primera necesidad, como alimentación y vestido, cuya demanda es poco elástica, presentan una distribución más homogénea, mientras que las diferencias son mucho mayores en los gastos de esparcimiento, enseñanza y cultura y transportes y comunicaciones, y restaurantes, cafeterías, hoteles y viajes.

### **b.) Estructura del gasto**

En general, a medida que el nivel de vida aumenta, desciende la proporción que, sobre el presupuesto familiar total, suponen los gastos dedicados a bienes de consumo de primera necesidad (alimentación y bebidas y vestido y calzado) y aumenta, más o menos en la misma medida, el porcentaje de recursos que se dedica a servicios médicos y sanitarios, transporte y comunicaciones, esparcimiento, espectáculos, enseñanza, cultura, hostelería, viajes y otros. En cambio la proporción del gasto que se destina a vivienda, mobiliario y gastos de la casa es más estable, y no se correlaciona significativamente con los niveles de ingresos.

La evolución, entre los años 1981 y 1991, de la estructura del gasto de los hogares (gráfico 2-2), muestra que las evidentes mejoras en el nivel general de vida de la población española tienen su reflejo en el punto de la distribución de hogares en el que el porcentaje del gasto que se dedica a otros bienes y servicios distintos de la vivienda y de los bienes de primera necesidad se iguala al porcentaje destinado a la adquisición de alimentación, vestido y calzado: mientras que en 1981 sólo en el quince por cien de los hogares con mayores ingresos los gastos en otros bienes y servicios superaban a los dedicados a alimentación, vestido y calzado, en 1991 eso ocurría ya prácticamente en la mitad de los hogares españoles. También eran más los hogares (el ochenta por cien en 1991 frente al setenta y tres por cien en 1981) en los que los gastos en otros bienes y servicios superaban en importancia a los destinados a vivienda, mobiliario y gastos de la casa.

### **c.) Evolución reciente de la desigualdad**

La tendencia de reducción de la desigualdad experimentada durante la década de los ochenta ha continuado en los primeros años de la década de los noventa, según muestran

los últimos datos disponibles en el momento de redactar este Informe<sup>11</sup> (gráfico 2-3). La participación en el gasto total de los hogares de las decilas inferiores ha aumentado entre 1991 y 1994, mientras que se ha reducido la de las decilas superiores. Como consecuencia, la ratio que mide la diferencia entre el gasto medio por hogar de la décima y la primera decila ha pasado, en ese periodo, de 5,7 a 4,8 (cuadro 2-4).

El análisis de los cambios que ha experimentado, para cada uno de los grandes grupos de gasto, la ratio entre los gastos de la décima decila y la primera decila, muestra que las mayores reducciones de las diferencias se dan en los rubros cuya demanda es más elástica, como transportes y comunicaciones y esparcimiento, espectáculos, enseñanza y cultura (cuadro 2-5). Destaca, sobre todo, la reducción de la diferencia en los gastos destinados a transporte y comunicaciones, cuya importancia ha crecido significativamente en los hogares de las decilas bajas. La importancia que los gastos destinados a la compra y utilización de vehículos para transporte personal tienen en este grupo hace pensar que se está produciendo un acceso bastante generalizado de los hogares de las decilas inferiores de ingresos a la motorización.

## **2.2. Pobreza: caracterización**

El número de hogares en situación de pobreza ha venido disminuyendo a lo largo de las dos últimas décadas. Así, la proporción de hogares por debajo de la línea de pobreza del cincuenta por ciento ha descendido, entre 1974 y 1991, desde el 21,6 al 19,0 por cien. La reducción en la proporción de hogares situados por debajo de las líneas de pobreza del cuarenta y del veinticinco por ciento es aún más marcada: del 12,8 y el 3,1 por cien, respectivamente, en 1974, al 10,2 y el 2,1 por cien en 1991 (cuadro 2-6). La proporción de hogares en situación de pobreza severa es la que más ha disminuido, como también ha

---

<sup>11</sup> Además de la Encuesta de Presupuestos Familiares, el INE realiza, con periodicidad trimestral, una Encuesta Continua de Presupuestos Familiares. La muestra teórica de esta encuesta continua (3.200 viviendas en 1994) es bastante reducida, lo que, unido al alto grado de incidencias que se producen en los trabajos de campo (la encuesta exige la colaboración de todos los miembros del hogar encuestado durante una semana completa cada trimestre, lo que dificulta la recogida de la totalidad de la muestra), hace descender la fiabilidad de sus datos, sobre todo para análisis en los que se requiera un alto grado de desagregación. No obstante, como indicadores globales, los datos de la encuesta continua permiten conocer la evolución reciente de los gastos e ingresos de las familias españolas. Los últimos resultados disponibles en el momento de redactar este informe son los referidos al cuarto trimestre de 1994.

ocurrido, aunque en menor escala, con los hogares situados entre las líneas del veinticinco y el cuarenta por cien, mientras que la proporción de hogares entre las líneas del cuarenta y el cincuenta por cien ha permanecido prácticamente estabilizada durante todo el periodo analizado.

La tendencia global a la disminución de la incidencia cuantitativa de la pobreza se mantiene sea cual sea el indicador (ingreso o gasto) y el sistema de cálculo (aplicando o no la escala de equivalencia de Oxford) que se utilice (cuadro 2-7). Sin embargo, es importante resaltar que la elección de un indicador y de un sistema de cálculo concreto hace que los resultados finales, aun cuando se mantenga la tendencia a la reducción, sean diferentes entre sí. Así, con los datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares de 1990-91, el número de personas situadas por debajo de la línea de pobreza del cincuenta por cien podría cifrarse, según el indicador y el método de cálculo utilizado (cuadro 2-8), en una banda que oscilaría entre algo más de seis millones seiscientos mil y ocho millones doscientas mil personas. El número de personas por debajo de la línea de pobreza del veinticinco por cien se situaría, para la misma fecha, entre poco menos de setecientos mil y más de un millón ciento cincuenta mil personas.

Aunque, a la vista de todo esto, queda claro que el intento de cuantificar la incidencia real de la pobreza supone una opción que es, en algún sentido, arbitraria, también es cierto que los datos sintéticos tienen una gran eficacia descriptiva. Por ello, si hubiera que aventurar una cifra global sobre la población en situación de pobreza, ésta sería la obtenida a partir de la consideración del gasto medio equivalente, ajustado según la escala de Oxford, en virtud de la mejor calidad que en principio cabe esperar de los datos referidos a gasto y dado que tiene en cuenta el efecto de las economías de escala. De acuerdo con ello, podemos cifrar la cantidad de personas pobres en poco menos de siete millones, de los cuales cerca de ochocientos mil personas estarían en situación de pobreza severa, y poco más de seis millones cien mil en situación de pobreza moderada. De estos últimos, dos millones ochocientos mil corresponderían al tramo situado entre el veinticinco y el cuarenta por cien del gasto medio equivalente, y algo más de tres millones trescientas mil al comprendido entre el cuarenta y el cincuenta por cien.

Con todo, resulta mucho más útil profundizar en el análisis de las características de los hogares pobres que se ofrece a continuación, en cómo han evolucionado estas características en los últimos años y en cuáles son los factores que se asocian a una



mayor o menor incidencia de las situaciones de pobreza que aventurar cifras globales que, además de prestarse a una polémica estéril, ayudan muy poco a caracterizar la pobreza.

#### **a.) Tamaño y composición del hogar**

Entre 1980-81 y 1990-91 se ha producido un descenso generalizado del tamaño medio de los hogares pobres, que pasa de 4,2 a 3,8 miembros. La incidencia de las situaciones de pobreza severa ha descendido en todos los tamaños de hogar, y lo ha hecho de forma más acusada en los que cuentan con dos o tres miembros. Por lo que respecta a las situaciones de pobreza moderada, se observa una mejora relativa de la situación de los hogares de tres o menos miembros, y un deterioro de los hogares formados por cuatro y cinco miembros (cuadro 2-9)<sup>12</sup>.

Los hogares monoparentales (formados por un adulto y uno o más niños) son los que mayores índices relativos de pobreza presentan. Les siguen los hogares formados por un solo adulto mayor de sesenta y cinco años, los formados por una pareja de personas mayores de sesenta y cinco años y los constituidos por una pareja y tres o más niños. En el extremo opuesto se encuentran los hogares en cuya composición no entran niños ni personas mayores de sesenta y cinco años.

#### **b.) Sexo y edad del sustentador principal del hogar**

El análisis de la incidencia de las situaciones de pobreza según sexo del sustentador principal del hogar muestra que los hogares encabezados por una mujer tienen un riesgo mayor de pobreza que los encabezados por un varón, sobre todo cuando se considera la pobreza severa. Entre 1981 y 1991, la proporción de hogares en situación de pobreza severa encabezados por mujeres ha aumentado dramáticamente, pasando del dieciséis al veinticinco por cien (cuadro 2-10).

---

<sup>12</sup> El análisis de la relación existente entre el tamaño del hogar y la incidencia relativa de la pobreza presenta dificultades metodológicas, derivadas de la existencia de economías de escala y de la dificultad para construir una escala de equivalencia que permita ajustar los gastos de distintos hogares a una unidad común. Por ello, los datos disponibles sobre incidencia relativa de la pobreza según tamaño del hogar deben interpretarse con cautela.

La edad del sustentador principal del hogar también influye en la probabilidad de encontrarse en esta situación. La pobreza afecta en mayor proporción a los hogares cuyo sustentador principal es una persona mayor de sesenta y cinco años, aunque entre 1981 y 1991 se aprecia una importante reducción del riesgo de pobreza en este grupo de edad (cuadro 2-11).

El análisis conjunto por sexo y edad señala la concentración en algunos grupos específicos. Por una parte, el colectivo que ha experimentado una mejora más significativa es el constituido por los hogares cuyo sustentador principal es una mujer de entre cuarenta y cinco y sesenta y cuatro años, en el que la situación de pobreza se reduce en más de un veinte por ciento. Los hogares cuyo sustentador principal es un varón de más de sesenta y cinco años también experimentan una apreciable disminución de la incidencia de situaciones de pobreza (similar a la que se observa en hogares encabezados por varones de entre cuarenta y cinco y sesenta y cinco años) que, sin embargo, no alcanza a los hogares que tienen como sustentador principal a una mujer anciana. Los hogares encabezados por una mujer de más de sesenta y cinco años presentan una incidencia de pobreza que duplica a la del conjunto nacional.

Además, ha habido un importante deterioro en el colectivo constituido por los hogares cuyo sustentador principal es una persona de menos de treinta años, que eran los menos afectados por la pobreza en 1981. Este deterioro es particularmente importante entre los hogares a cuyo frente está una mujer joven (se trata, con gran frecuencia, de hogares monoparentales), en los que la incidencia relativa de la pobreza se ha incrementado en alrededor del treinta por cien.

Estos datos sugieren la existencia de una serie de factores que han ido modificando paulatinamente la caracterización de la pobreza en la década de los ochenta: la creciente incidencia del paro juvenil y el deterioro de las condiciones de vida en los hogares monoparentales, entre los negativos, y la extensión y elevación de la cuantía de las pensiones y la progresiva elevación de la participación en la actividad de las mujeres (que aún no se refleja en las rentas de los pasivos), entre los positivos. A estos factores habría que sumar otros cuyo efecto, por haber comenzado a actuar en la década de los noventa, apenas si se refleja en la EPF 1990-91: la creación de las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez de la Seguridad Social (establecidas por Ley 26/1990, de 20 de diciembre) y la puesta en marcha, en la mayor parte de las Comunidades Autónomas, de prestaciones de garantía de rentas mínimas.

### **c.) Nivel educativo**

El nivel educativo de las personas es uno de los factores que mayor influencia tienen sobre la desigualdad y la pobreza en España. Según la EPF, la variable nivel educativo del sustentador principal es la que más contribuye a explicar esta situación. Así, la pobreza afecta primordialmente a personas analfabetas o sin estudios, y a medida que asciende el nivel educativo disminuye la posibilidad de encontrarse en situación de pobreza (cuadro 2-12). Son pues estos bajos niveles los que empujan a las personas a esta situación y los que a su vez suponen un obstáculo para la salida ya que por una parte, se encuentran muy pocas personas activas dentro de este grupo y por otra, si se encuentran empleados, son los que surten ramas de actividad como la agricultura, ganadería y pesca, construcción y otros servicios, donde los salarios son inferiores a la media y la estabilidad laboral es menos frecuente.

En casi la mitad de los hogares bajo el umbral de pobreza el sustentador principal es analfabeto o carece de estudios. Si junto a estos, se tienen en cuenta también los hogares encabezados por personas con estudios primarios, el grupo resultante engloba más del noventa por cien del total de hogares en situación de pobreza (cuadro 2-12). Estos niveles se agudizan en la pobreza severa, donde el noventa y ocho por cien del total de los sustentadores de los hogares son analfabetos, sin estudios o con estudios primarios. Para los restantes niveles educativos, la pobreza tiende a decrecer a medida que aumenta el nivel de estudios del sustentador principal. Sin embargo, en los últimos diez años se ha producido una reducción de la pobreza en los hogares cuyo sustentador principal es analfabeto y ha aumentado casi en la misma proporción el número de hogares pobres cuyo sustentador principal cuenta con estudios primarios, superándolos en la línea de pobreza del cincuenta por cien.

Inversamente, uno de cada tres hogares cuyo sustentador principal es analfabeto se encuentra bajo el umbral de pobreza, suponiendo más de un millón de hogares. Para las familias lideradas por alguien que cuenta con estudios primarios, la proporción disminuye al dieciocho por cien y así sucesivamente hasta un 1,5 por cien en los niveles universitarios, demostrando claramente la relación entre los niveles educativos inferiores y la situación de pobreza o exclusión social.

Un análisis más detallado de las personas que no cuentan con estudios puede ayudar a aproximar el problema. Mientras que en 1981 casi uno de cada tres españoles mayores de dieciséis años era analfabeto o carecía de estudios, en 1991 la proporción disminuyó a uno de cada cuatro y en 1995 se ha reducido a uno de cada cinco. Esta mejora en el nivel educativo se concentra especialmente en las generaciones nacidas con posterioridad a los años sesenta, siendo el grupo de jóvenes de veinticinco a treinta y cinco años el que cuenta con un mayor nivel educativo. En 1993, aunque el veinte por cien de la población mayor de dieciséis años no tenía estudios, más de la mitad de ellos tenía más de 65 años y tres de cada cuatro tenían cincuenta y cinco o más años (cuadro 2-13). Así pues, la mayoría de las personas que nutren el analfabetismo son personas de edades avanzadas, con una baja tasa de actividad y con dificultades de encontrar fuentes alternativas de renta (gráfico 2-4).

No obstante, aún se encuentran más de 300.000 jóvenes de dieciséis a treinta y cuatro años que no tienen estudios, y ello a pesar de la escolarización obligatoria hasta los catorce años implantada desde 1970 según la Ley General de Educación. Andalucía, Extremadura, Murcia y Castilla-La Mancha son las Comunidades Autónomas que cuentan con una mayor proporción de personas sin estudios, cifras que además concuerdan con la pobreza por Comunidades Autónomas.

La Encuesta FOESSA<sup>13</sup> también muestra los mismos resultados. A menor nivel educativo, menores ingresos y mayores tasas de pobreza, estando las personas analfabetas en un cuarenta y dos por cien bajo el umbral de pobreza y los sin estudios en un 33,4 por cien. También lo demuestra el informe CARITAS realizado en la Diócesis de Madrid<sup>14</sup>, que apunta que el nivel educativo de la población pobre es bastante bajo. Casi un cuarenta por cien es analfabeto y este problema se da más entre las mujeres que entre los hombres. El problema es especialmente acuciante entre las mujeres cabezas de familia, con un setenta y uno por cien de analfabetismo, mientras que en el caso de los hombres cabeza de familia la proporción se reduce al cincuenta y ocho por cien.

---

<sup>13</sup> Cobo Suero, Juan Manuel, "Educación", *V Informe Sociológico sobre la situación social en España*, Fundación FOESSA, Madrid, 1994.

<sup>14</sup> Equipo de Investigación Sociológica EDIS, *Las condiciones de vida de la población pobre de la Diócesis de Madrid*, Fundación FOESSA, Madrid 1995.

Parece pues, que las carencias educativas producen situaciones de pobreza, ya que una inadecuada o deficiente preparación incide negativamente en las posibilidades de encontrar empleo o de encontrar empleo de elevada remuneración, y la falta de trabajo o de ingresos suficientes genera pobreza.

#### **d.) Situación sanitaria**

En principio es cierto que el entorno que define la pobreza determina una mayor vulnerabilidad ante la enfermedad y que la propia situación de indigencia acarrea en numerosas ocasiones un deterioro físico y psíquico de consecuencias a veces irreparables para la salud. La enfermedad incrementa además el riesgo de exclusión, particularmente en el caso de algunos colectivos, como son los minusválidos, los enfermos mentales, las personas con problemas de toxicomanía y los afectados por el SIDA. Además, la probabilidad de los pertenecientes a estos grupos de caer en la indigencia o en la marginación social aumenta con la edad y el alejamiento del núcleo central productivo. Sin embargo, los efectos nocivos para la salud de la desigualdad no se reducen a un problema de falta de recursos sino que tienen que ver con otros muchos factores y aspectos sociodemográficos. La edad, la convivencia en familia o al menos la existencia de redes familiares de cuidados, el nivel de desarraigo social, las condiciones ambientales, el acceso y la asimilación de la información sanitaria son algunos de los factores que moldean el estado de salud de los individuos, tanto o más que su adscripción, siempre difícil de determinar, al colectivo afectado por la pobreza.

Además, o quizá por esa razón, las limitaciones estadísticas en cuanto a información sobre la salud y condiciones de vida de la población por nivel socioeconómico son notorias. Las escasas fuentes de información que tratan de alguna manera este aspecto suelen incidir sobre todo en el nivel de educación de la población, relacionándolo con su estado de salud. Como consecuencia, despunta claramente el colectivo de analfabetos y personas sin estudios como el que declara tener un estado de salud peor. También, relacionando la percepción sobre el estado de salud tanto con el nivel de ingresos mensuales como con la clase social subjetiva, las diferentes encuestas arrojan resultados similares que parecen confirmar un peor estado de salud de los colectivos más desfavorecidos (cuadro 2-14).

De manera indirecta, es posible atribuir una mayor prevalencia de la enfermedad en la población pobre, teniendo en cuenta algunos estudios recientes que consideran la morbilidad subjetiva (percepción del estado de salud por el sujeto). En el último Informe FOESSA<sup>15</sup> se demuestra la existencia de un efecto gradiente del nivel socioeconómico en la percepción subjetiva de la salud, de modo que la probabilidad de percibir el estado de salud como “muy bueno” se eleva cuando aumenta la renta mensual, el nivel educativo o la clase social, mientras que las personas más desfavorecidas consideran que su estado de salud es peor, independientemente del indicador que se utilice para medir el nivel socioeconómico (renta mensual, nivel de educación, clase social subjetiva). Por ejemplo, atendiendo a la clase social subjetiva, las personas que se sitúan a sí mismas en la clase social alta perciben su estado de salud como muy bueno 1,4 veces más frecuentemente que las personas de clase social media alta y 3,8 veces más que las que se clasifican como nivel social más bajo, mientras que éstas últimas muestran una mayor propensión a percibir que su estado de salud es peor que las de las escalas sociales superiores.

También la Encuesta Nacional de Salud de 1993<sup>16</sup> parece confirmar que las personas de nivel socioeconómico bajo se sienten más enfermas y además añade algunos datos en cuanto a actitudes sanitarias y de utilización de servicios. Resulta así que las personas clasificadas como de nivel social “bajo” consumen más medicamentos y acuden más al médico que las demás (cuadro 2-15). La frecuentación hospitalaria también aumenta a medida que se desciende en la clase social: el nueve por cien de los adultos y el cinco por cien de los niños de la clase baja frente al tres por cien y dos por cien respectivamente de la clase acomodada. En 1995, el Barómetro sanitario<sup>17</sup> también confirmaba la mayor

---

<sup>15</sup> Jesús M. de Miguel, “Desigualdades en el nivel de salud”, Fundación FOESSA, *V Informe sociológico sobre la situación social en España*, Cap.6.7.

<sup>16</sup> El concepto de estatus socioeconómico que utiliza la ENS es el resultado de combinar el nivel de estudios con la profesión o situación ocupacional. Se utilizan cinco niveles: 1. Acomodada, 2. Media-Alta, 3. Media-Media, 4. Media-Baja, 5. Baja. Aunque la clasificación dentro del nivel 5 no implique necesariamente vivir en situación de pobreza según los criterios utilizados en el resto del Informe, los resultados de la Encuesta resultan útiles en la medida en que demuestran una cierta relación inversamente proporcional entre nivel socioeconómico y enfermedad y hábitos sanitarios. Ministerio de Sanidad y Consumo, Encuesta Nacional de Salud, 1993.

<sup>17</sup> MSC. Barómetro sanitario 1995.

frecuentación de los servicios sanitarios de los colectivos presumiblemente más desfavorecidos, en este caso de la población con menor nivel de estudios (cuadro 2-16).

Sin embargo, a pesar de las coincidencias de los diferentes estudios en cuanto a morbilidad percibida, el peor estado de salud de los pobres debe ser admitido con cautela por el fuerte peso del factor edad en todas las variables tenidas en cuenta para clasificar a las personas por niveles socioeconómicos. Así, no cabe inferir una mayor prevalencia de la enfermedad en las personas analfabetas o sin estudios exclusivamente a partir de las declaraciones sobre su estado de salud, sin tener en cuenta la influencia de la más avanzada edad de este colectivo en los resultados finales. Lo mismo es extensible tanto a la morbilidad percibida por nivel de rentas como por clase social subjetiva. Resulta difícil deslindar en qué medida la enfermedad es atribuible a la situación de indigencia o a los problemas de salud propios de la ancianidad. En cualquier caso, es lógico pensar que estos últimos se agraven cuando a la situación de pobreza se añade la de exclusión de una red social o familiar de cuidados.

Al margen de la mayor prevalencia de la enfermedad entre las personas con pocos recursos, no deberían existir diferencias una vez universalizado el derecho a la asistencia sanitaria pública en su tratamiento sanitario. Sin embargo, en 1995<sup>18</sup> un tercio de la población estimaba que la sanidad pública sí establecía distinciones en función de la pertenencia a un nivel social alto o bajo. De hecho, la última Encuesta Nacional de Salud parecía indicar la presencia de algunas diferencias, por ejemplo en la forma de ingreso hospitalario, puesto que las personas de nivel social más bajo declararon con más frecuencia estar en lista de espera para ingreso, y haber sufrido mayores tiempos medios de espera. Quizá relacionado con lo anterior, los adultos de la clase baja acudieron con una frecuencia algo mayor a urgencias en el último año (15 por cien) que la clase acomodada (12 por cien). No obstante, de ello no es posible inferir la existencia de desigualdades en la prestación de servicios, cuestión que requeriría relacionar los datos de utilización de la sanidad pública con otras variables como edad y tipo de diagnósticos, de las que no se dispone. Lo que sí es cierto es que, a pesar de la percepción de trato desigual que se registra para el conjunto de la población, la misma fuente señalaba que

---

<sup>18</sup> MSC. Barómetro sanitario 1995. La pregunta era: "¿Cree usted que la sanidad pública presta los mismos servicios al margen del estatus alto o bajo?".

las opiniones que reflejaban una mayor satisfacción con el sistema sanitario público se concentraban precisamente en los segmentos de población que cabría situar en el estrato inferior, en cuanto a nivel de ingresos y de estudios (cuadro 2-17), lo que respondería a las menores expectativas que de los servicios sanitarios públicos tienen las personas de estos colectivos<sup>19</sup>.

La universalización de la asistencia sanitaria pública alcanza ya al 98,5 por cien de la población. El 1,5 por cien restante corresponde a personas de elevado nivel de renta que quedan excluidas de la protección por esta razón. No es posible hablar pues, en puridad, de carencias sanitarias de la población sin recursos en cuanto al acceso a la asistencia sanitaria. Sin embargo, cabe detectar todavía algunas cuestiones diferenciales que pueden ser en la práctica distorsionadoras del objetivo de equidad en el acceso a la sanidad pública y a las que quizá responda la citada percepción de desigualdades en el acceso a los servicios. Aunque aún no se ha culminado por completo en todos los ayuntamientos y municipios la integración de la antigua Beneficencia en la estructura del Sistema Nacional de Salud, el porcentaje de población en España cuya asistencia sanitaria se cubre a través de la Beneficencia ha disminuido desde el 0,9 por cien en 1987 al 0,2 por cien en 1993. Ello ha sido fruto de las sucesivas ampliaciones de la población cubierta y de la sustitución del antiguo sistema por el general<sup>20</sup>. Hoy en día, se puede afirmar, pues, que

---

<sup>19</sup> Esta misma fue una de las conclusiones a las que llegó el estudio de la Comisión científica para el estudio de las desigualdades en salud, establecida por el MSC en 1994. Vid. “Desigualdades sociales en salud en España”, Vicente Navarro (Presidente de dicha Comisión), en *El País*, lunes 10-06-1996, pag. 14.

<sup>20</sup> A pesar de la universalización del derecho a la asistencia sanitaria, la raíz profesionalista del sistema de la Seguridad Social se ha resistido a desaparecer, no obstante las sucesivas modificaciones normativas que han ido ampliando las condiciones de acceso a este derecho básico, pero que no han logrado desvincularlo por completo de la condición de trabajador del titular. Así, el RD 1682/1987, de 30 de diciembre, por el que se amplía la acción protectora de la Seguridad Social en materia de asistencia sanitaria, trajo consigo la supresión del límite de 26 años de edad para que los descendientes y hermanos del titular de la asistencia sanitaria puedan ser beneficiarios de éste. Posteriormente, por RD/1088/1989, de 8 de septiembre, se extiende la cobertura de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social a todas las personas sin recursos económicos suficientes, estableciendo la integración de la Beneficencia, que hasta entonces contaba con servicios y prestaciones particulares diferentes a los comunes, en el Sistema Nacional de Salud, en un intento de fomentar la equidad en el acceso de todos los ciudadanos por igual y de acabar con una “sanidad para pobres” propia de esquemas caritativos obsoletos. Posteriormente se añade a los anteriores el RD 357/91, de 15 de marzo, que reconoce el derecho a la asistencia sanitaria a los beneficiarios de



la Beneficencia ocupa un espacio residual como forma de cobertura de la población, incluso en la pobreza severa, donde alcanza al tres por cien de la población<sup>21</sup>. En 1993, según la ENS el tres por cien de la población que acudió al médico en las dos semanas anteriores a la encuesta lo hizo a través de la Beneficencia. Tan sólo el uno por cien de los ingresos hospitalarios del total de la población adulta fue financiado a través de aquélla.

#### **e.) Condiciones de habitabilidad**

La carencia de una vivienda digna también es un factor importante en el proceso de marginación social. La vivienda no es tan sólo un espacio físico, sino que desempeña otras funciones. Además, el alojamiento y sus condiciones viene influido por factores que deben ser muy tenidos en cuenta, factores no sólo económicos, sino demográficos. La vivienda es no sólo expresión de diferenciación social sino en buena medida, causa de la que se derivan precariedades en otros ámbitos.

En este terreno y según su relación con la situación de pobreza y exclusión social se pueden distinguir varios niveles de afectación, todos ellos apuntando problemas que tienen claras repercusiones sobre los grados de inserción social y de pobreza. Estos serían los siguientes:

1. Las personas “sin techo”
2. Las personas que residen en alojamientos como chabolas
3. Las personas que habitan en viviendas en estado ruinoso o deteriorado
4. Las personas en viviendas sin instalaciones básicas como agua corriente, electricidad, baño o cocina.

Para empezar, y como el extremo de mayor afección de la exclusión social se puede incluir a las personas que no cuentan con una residencia u hogar fijo, los denominados

---

pensiones no contributivas y que es desarrollo de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, sobre prestaciones no contributivas de la Seguridad Social.

<sup>21</sup> Según el estudio realizado a partir de la EPF de 1991 por Jesús Ruiz-Huerta y Rosa Martínez, Instituto de Estudios Fiscales, “La pobreza en España: ¿Qué nos muestran las encuestas de presupuestos familiares”, en Documentación Social nº 96/1994: *La pobreza en España, hoy*. Cáritas, 1994.

“sin techo”. Este concepto es un término aún sin definición precisa que implica una serie de situaciones muy diversas, cuyo punto en común es la carencia de un alojamiento digno en condiciones de habitabilidad suficientes. Sin embargo, no se puede inscribir este fenómeno por sí solo ya que implica un serie de fases de ruptura con el entorno, no sólo de la vivienda, sino también con el sistema educativo, el mercado laboral, la familia y las relaciones sociales. Son una multiplicidad de factores los que configuran la situación de “sin techo” y se deben identificar los escenarios para evitar confundir las consecuencias con las causas y viceversa. Estas situaciones se deben a una degeneración de factores materiales (como la pérdida de una vivienda o problemas financieros), factores relacionales (dificultades familiares, violencia, soledad), personales (en relación con la salud física y mental) e institucionales (como la detención en prisión, estatus de refugiado, etc.).

Pero los ingredientes, sin embargo, pueden ser los mismos: la insuficiencia de viviendas, una educación insuficiente, una elevada tasa de paro, una cobertura social insuficiente, problemas de salud física y mental, unidos a abusos del alcohol o toxicomanía y ruptura con el entorno familiar o social. La combinación de estos factores puede variar según las personas, pero configuran básicamente la situación de las personas “sin techo”. Además, esta situación es cada vez más patente para el resto de la población, especialmente en las grandes urbes como Madrid y Barcelona, ya que se encuentran habitando portales, bancos, parques, esquinas, y viven de la beneficencia y de la venta de objetos como “kleenex” o ambientadores.

¿Quiénes son? Las investigaciones realizadas por la Federación Europea de Asociaciones nacionales trabajando con los “sin techo” (FEANTSA)<sup>22</sup>, distinguen en Europa seis rasgos básicos de diferenciación entre las personas que cuentan con un hogar y las que no lo poseen:

1. La estructura de la familia. Personas solas y familias monoparentales, cada vez más mujeres y niños, y personas separadas o divorciadas.
2. Perfil de edades. Cada vez se encuentran más jóvenes en esta situación.

---

<sup>22</sup> Avramov, Dragana, *The invisible hand of the housing market, a study of effects of change in the housing market on homelessness in the European Union*, Fifth Report of the European Observatory on Homelessness, FEANTSA, Brussels, 1996.

3. Nacionalidad. Sobre todo personas que provienen de otras zonas del país.
4. Salud. Generalmente mala salud física o mental.
5. Largas estancias en prisión u hospitales psiquiátricos.
6. Educación. Bajos niveles educativos.

Así pues, aunque el problema principal aquí analizado sea la falta de una vivienda, las causas de esta carencia van más allá: desde el desarraigo social y exclusión o segregación hasta problemas físicos, educativos y financieros.

Este grupo es de difícil cuantificación por su heterogeneidad y debido a que no se incluyen generalmente en las encuestas realizadas por el INE u otros organismos, ya que estas se basan en la existencia de hogares y este grupo se define precisamente por la carencia de uno. Los únicos datos cualitativos referidos a este colectivo serían los ofrecidos por informes o estudios específicos, como el realizado por *La farola*, donde se refleja el perfil de los mismos pero no su cuantía. Según esta fuente, en 1995 tres de cada cuatro “sin techo” eran hombres, y de éstos una mayoría tenía más de treinta años, aunque cada vez se encuentran más mujeres en esta situación, a menudo debido a situaciones de separación y divorcio. La mayoría dormía en albergues o centros de acogida (57 por cien) pero uno de cada cuatro dormía en la calle. Prevalcían las personas que no habían conseguido un empleo en el último año (hombres: 59 por cien y mujeres 73 por cien), situación especialmente grave para las mujeres, mientras que uno de cada tres hombres había trabajado menos de seis meses en el último año. Por lo que hace a las causas de su situación, la crisis económica personal era la más aparente (64 por cien), seguida de separaciones o abandonos (26,5 por cien), alcohol o drogas (19,8 por cien), problemas de salud propios o de personas cercanas (15 por cien) o enfermedad mental (15 por cien). Más de la mitad llevaba en la calle hasta 5 años estando el cuarenta y cinco por cien por encima de cinco años. Finalmente, la mayoría de los sin hogar son personas solteras o separadas que en el noventa y siete por cien de los casos viven solas, aunque muchos de ellos (42 por cien) tienen hijos<sup>23</sup>.

En cuanto a su número, la única información sería la disponible a partir de datos de registros de albergues para transeúntes, que apuntan que para el periodo 1988-1990 ha

---

<sup>23</sup> Datos de *La Farola*, n° 36, “El perfil de un sintecho”. p. 10.

pasado por ellos una media de 25.000 personas anualmente. Dentro de este grupo se distingue un primer grupo compuesto por los usuarios ocasionales, que sólo han utilizado los albergues una media de seis días. Eran mayoritariamente varones, de entre veinticinco a cuarenta y cuatro años, aunque también se encontraba una fuerte presencia de mayores de cuarenta y cinco años, con casi un tercio, y un veintidós por cien contaba con menos de veinticinco años. También se encontraba un 14 por cien de mujeres. Además, el ratio nacional/extranjero era casi de uno a uno, quizás apuntando que los extranjeros utilizan los albergues ocasionalmente hasta encontrar una vivienda. Otro grupo con una estancia más larga, con una media de treinta y siete días apunta un perfil más definido que el anterior. Una mayor proporción de varones (91 por cien), más de la mitad entre veinticinco y cuarenta y cuatro años, y más de tres cuartos de nacionalidad española. Estos datos son poco recientes, pero pueden reflejar el perfil de los “sin techo”. Estas cifras se pueden comparar con las ofrecidas por CARITAS, que señalan que en 1995, al cabo de cinco años, fueron 45.000 las personas que frecuentaron los albergues, cifra que ha aumentado para pasar a ser entre 50.000 y 60.000 personas en 1996.

El chabolismo también es de difícil cuantificación numérica, si bien es visible en los entornos de las grandes ciudades. Este tipo de marginalidad residencial viene dado, en buena medida, por la espontaneidad con que surgen y la baja calidad de los materiales con los que se construye, que además confluyen con la carencia de elementos urbanos que satisfacen la demanda del ciudadano en el entorno próximo a la vivienda (servicios, espacios libres y de ocio, accesibilidad). Así se concentran chabolas de autoconstrucción y zonas con carencias de urbanización y servicios que definen esta modalidad extrema de infravivienda, situada muy por debajo de los límites tolerables para desempeñar las funciones encomendadas a la vivienda. No parece que su evolución vaya hacia la vivienda semirural, por lo que la solución ha de venir de la demolición y alojamiento en viviendas dignas. Siendo graves las condiciones de habitabilidad de este “neochabolismo”, lo es aun más el riesgo de que estos asentamientos se conviertan en bolsas de marginación social sin posibilidad de integración en la sociedad urbana.

También es destacable respecto al tipo de barrio la mayor presencia de población pobre a medida que disminuye la calidad del barrio, haciendo mención especial a las altas tasas de pobreza en situación de “pueblo pequeño”. Como consideración general hay que

destacar que no se trata sólo 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.

Este fenómeno es asimismo difícil de cuantificar, por una parte por la movilidad y anonimidad de sus residentes, y por otra porque lo reducido de su tamaño y la precariedad de edificación dificultan la posibilidad de censarse. Por ello ofrecemos datos de un estudio de CARITAS de Madrid, donde resalta que la mayoría de la población pobre reside en edificios de varias alturas (62,4 por cien), un treinta y uno por cien en edificios de una altura, residiendo en chabolas un cuatro por cien de los pobres. En cuanto al estado de la vivienda, en buen estado sólo se encuentra el cuarenta por cien, en estado regular el cuarenta y tres por cien, en mal estado el 8,6 por cien y en situación infrahumana se encuentra el 1,9 por cien de las viviendas. También el Censo de Edificios de 1990 apuntaba unas proporciones elevadas de edificios en estado ruinoso, malo o con alguna deficiencia, con uno por cien, cuatro por cien y doce por cien respectivamente.

Finalmente por lo que hace al equipamiento de los hogares y características de la vivienda, se puede percibir que a medida que disminuye la pobreza aumenta el número de equipamientos de la vivienda y el tamaño de la misma. En la pobreza severa se concentran los peores niveles de bienestar material, hogares sin baño, sin calefacción, sin agua caliente y sin congelador. Tampoco cuenta con lavadora automática un treinta y ocho por cien de estos hogares, ni con teléfono un setenta por cien de los hogares. No obstante estas carencias, casi la totalidad de los hogares tiene televisión, ya sea en blanco y negro o en color. En la pobreza moderada todos estos valores mejoran aunque aún se encuentran serias carencias. Solamente un seis por cien no tiene baño, un quince por cien carece de agua caliente, un veinte por cien de lavadora y casi la mitad de teléfono (cuadro 2-18).

Según otro análisis del equipamiento de los hogares en función de distintas características del sustentador principal, también se detectan carencias en bienes y servicios relacionados con la disponibilidad de una vivienda digna para alojarse. Según el Censo de Población y Viviendas de 1991, el 1,3 por cien de las viviendas no contaban con agua corriente, el 2,9 por cien no tenía retrete, el 4,5 por cien no tenía baño o ducha, el 16,7 por cien carecía de calefacción, el 0,8 por cien no tenía energía eléctrica y el veinticinco por cien no contaba con teléfono. Y estas carencias se detectaban en mayor

medida en hogares de personas con sesenta y cinco y más años, en hogares del primer cuartil de ingresos, en hogares de trabajadores agrarios sobre todo y en aquellos en los que el sustentador principal no estaba ocupado. También afectaba a los municipios de menor tamaño, zonas más rurales y de menor nivel de renta (cuadro 2-19).

En la población bajo el umbral de pobreza se encuentra además un mayor hacinamiento, con un menor número de metros cuadrados de vivienda. Sin embargo, no es tan significativo el tamaño de la vivienda, porque lo importante es la relación de metros cuadrados por habitante. A mayor nivel de pobreza, menos metros cuadrados por habitante o sea que en la pobreza severa se concentra una menor proporción de metros, encontrándose un mayor nivel de hacinamiento.

¿Puede este grupo encontrar viviendas? Los elevados precios de la vivienda, tanto de compra como de alquiler, hacen imposible cualquier esfuerzo en este sentido. Su insuficiencia de recursos y la imposibilidad de encontrar vivienda de buena calidad, a precios asequibles, unido a la inaccesibilidad del crédito son uno de los principales factores que contribuyen a empujar a estos distintos colectivos hacia la marginalidad. La existencia de un mercado de viviendas de alquiler subvencionadas muy reducido contribuye asimismo a aumentar el problema.

#### **f.) En relación con la actividad**

Dentro del reparto total de la pobreza, son los ocupados y los pensionistas los que mayor proporción representan dentro del total de la pobreza, tanto moderada como severa, debido, en gran medida, a su mayor proporción dentro del total de la población. En cambio, cuando se analiza la incidencia de la pobreza dentro de cada grupo, ésta afecta en mayor grado a parados, seguido de otros inactivos, y pensionistas (cuadro 2-20).

La evolución de los indicadores de pobreza entre 1981 y 1991 ha sido, en general, bastante positiva en el caso de los hogares encabezados por pensionistas, grupo entre el que se reduce significativamente la incidencia de la pobreza. Sin embargo, el crecimiento del número de pensionistas ha hecho que, a pesar de esa mejora relativa, aumente su contribución al total: mientras en 1981 el treinta y seis por cien de los hogares en situación de pobreza severa tenía como sustentador principal a un pensionista, en 1991 esa proporción se elevaba al cuarenta y tres por ciento. La situación de los hogares cuyo

sustentador principal es un parado, por el contrario, ha mejorado poco e incluso se detecta un pequeño aumento de la incidencia en la pobreza moderada. La evolución de los indicadores de pobreza en los hogares encabezados por rentistas u otros inactivos muestra grandes variaciones (mejora importante de los rentistas, deterioro de los “otros inactivos”) que, dada la menor importancia numérica de estos grupos, y, por tanto, su escasa presencia en la muestra de las Encuestas, hay que interpretar con cautela.

El importante volumen que representan los jubilados y pensionistas merece especial atención. Los motivos de esta concentración quizá hayan de buscarse en la proporción de hogares unipersonales entre los jubilados y pensionistas: casi una cuarta parte de los hogares familiares encabezados por éstos era, según la EPA del segundo trimestre de 1996, unipersonal, y dentro de ellos, probablemente la mayoría eran hogares compuestos por mujeres solas. La relativamente reciente incorporación femenina al mercado de trabajo haría que, entre las mujeres receptoras de pensiones, fuese muy alto el peso de aquéllas cuyos ingresos provendrían exclusivamente de las de viudedad de carácter contributivo, pensiones bastante más bajas que las de jubilación o incapacidad del mismo tipo, o de las no contributivas. La progresiva entrada en el sistema de jubilados con pensiones más altas y de mujeres con historia laboral, explicaría la sensible mejora del indicador de pobreza entre los pensionistas y jubilados entre 1981 y 1991.

No obstante, habrá que pensar también en diferentes patrones de gasto, ya que el indicador de pobreza utilizado podría sesgar la apreciación. De hecho, el peso de los hogares sustentados por pensionistas en la pobreza severa es mucho menor si se utilizan los ingresos medios (un 17,5 por cien), lo que, salvo que se piense en distintas intensidades de ocultación de ingresos según la relación con la actividad (ocupados y parados declararían ingresos inferiores a los reales con mayor frecuencia que los pensionistas), mueve a recordar las limitaciones del indicador de gasto. Es suficientemente conocida la distinta pauta de consumo según la edad, en clara relación en el caso de los pensionistas con un esquema de gasto diferente: gastan menos, o nada, en partidas como educación; y más en otras como sanidad, pero con una diferencia muy importante, que su gasto -el gasto privado, que es lo que recoge la Encuesta de Presupuestos Familiares- es cero.

### **g.) Frente a la ocupación**

Aunque la tenencia de un empleo no signifique un alejamiento automático del riesgo de pobreza o exclusión y, a pesar igualmente de que la presencia de un sistema de sostenimiento de rentas en caso de desempleo impide relacionar de modo unívoco esa situación con la pobreza, puede afirmarse que, en general, la carencia de empleo es uno de los factores que más afectan al riesgo de pobreza y exclusión (cuadro 2-20).

Más de un tercio de los hogares cuyo sustentador principal estaba desempleado se encontraba bajo el umbral de pobreza en 1991, lo que representaba casi 200.000 hogares. Además, esta categoría es la más afectada por la situación de pobreza extrema, demostrando la vigente necesidad de realizar esfuerzos para reducir las elevadas tasas de paro que se hallan en España, ya que están teniendo claros efectos sobre los niveles de pobreza y exclusión social. Y es que la situación de desempleo, aparte de reducir las posibilidades de percibir ingresos, condiciona una baja participación social, tanto por la pérdida de la red de relaciones asociada al mundo del trabajo como por el deterioro de la consideración grupal: el trabajo remunerado permite ejercer una actividad que se percibe como útil, de forma que el individuo preserva su reconocimiento social y personal en la medida en que conserva su situación de ocupado<sup>24</sup>. De esta forma, la compensación de ingresos a través de prestaciones sociales no es capaz de reducir con claridad ese riesgo, sobre todo en algunos casos, tales como el paro de larga duración, el asociado a bajas cualificaciones (a veces encubierto por situaciones de rotación continua entre paro/inactividad y empleo), y el que afecta a personas jóvenes o en edades tales que ven muy limitadas sus expectativas de futuro (convencionalmente mayores de cuarenta y cinco años).

Es difícil analizar la relación entre el paro y los efectos sobre la familia, debido a que las encuestas se realizan en relación al sustentador principal de la familia y por tanto no es posible la vinculación entre la pobreza y la situación dentro de la familia. Sin embargo, sí se puede ofrecer una aproximación de la incidencia del paro en los hogares, que estaría relacionada con la pobreza aquí analizada. Según un análisis realizado por el CES, se

---

<sup>24</sup> Esta idea se encuentra extensamente desarrollada en: Comisión Europea, *Política Social Europea: Opciones para la Unión (Libro Verde)*, Dirección General de Empleo, Relaciones Industriales y Asuntos Sociales, 1993.



puede afirmar que se da una concentración del paro en los hogares<sup>25</sup>: es decir, es más probable encontrar un parado en un hogar donde se encuentre otra persona en esa situación. Por una parte, la situación se debe a que si el paro supone la disposición de una persona a buscar empleo en un momento concreto, esta disponibilidad puede variar en función de la situación familiar. Así, si en un hogar el sustentador principal pierde el empleo, el resto de los miembros podrá tener motivos para buscarlo y así la pérdida de un empleo se traduciría en más de un nuevo parado. Toda esta situación puede incidir negativamente en la situación familiar y en la dificultad de encontrar empleo. Otro factor puede ser el hecho de que las familias son similares: tienen similares niveles de estudios, relaciones sociales u otras características que pueden ser más influyentes sobre la posibilidad de estar en paro.

Pero la pobreza no solamente afecta a los desempleados. De hecho, casi la mitad del total de hogares pobres está dirigida por una persona ocupada, lo que puede significar que la tenencia de un empleo no es suficiente para salir de la situación de pobreza. Por ello es necesario profundizar más en la estructura y tipo de empleo de las personas con pocos recursos (cuadro 2-21). Según el Informe FOESSA, que presenta un análisis de la pobreza según la categoría ocupacional de la Clasificación Nacional de Ocupaciones (CNO 93), la pobreza afecta especialmente al grupo de trabajadores de la agricultura y de la pesca, con uno de cada tres trabajadores de este sector afectado por la pobreza (aunque puede existir un fenómeno de sobreestimación debido a los efectos del autoconsumo, como se analiza más adelante). A ellos les sigue el grupo del personal no cualificado, cuya incidencia también presenta tasas similares. Casi uno de cada cinco de los empresarios autónomos también se encuentra bajo este umbral, y esta proporción se mantiene para los obreros cualificados de diversas ramas de la industria y construcción, pero ello se debe al poco nivel de desagregación que se encuentra en esta categoría, donde se juntan desde los encargados de obra y jefes de taller hasta paqueteros, soldadores y asimilados, personal de limpieza de fachadas de edificios, etc.

---

<sup>25</sup> La incidencia familiar del paro y el paro total familiar reflejan unos valores más elevados de los que se encuentran en los datos de cifras de hogares de la EPA. Ello indica que el paro familiar se halla concentrado: menos hogares agrupan a todos los parados (ver *Economía, Trabajo y Sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómico y laboral 1995*, Consejo Económico y Social, p. 170).

No obstante, en coherencia con la mayor proporción que representan dentro del total del empleo, la mayor parte de trabajadores afectados por la pobreza son los no cualificados, y los cualificados de la agricultura y la pesca también en la pobreza severa. Parece ser pues, que las ocupaciones con mayores tasas de pobreza tienen cierta relación con el nivel educativo, y que ambos factores afectan conjuntamente a la probabilidad de encontrarse en una situación de necesidad.

Un factor que no se puede obviar, sin embargo, en la medición de pobreza sobre los ocupados es el efecto del autoconsumo y del autosuministro. En el análisis de la pobreza a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares no se incluyen los gastos imputados, el autoconsumo y el autosuministro, que según establece la misma EPF, puede producir una sobreestimación de los hogares pobres en determinadas subpoblaciones. Esta matización se incluye en este apartado porque podría ser el caso de los agricultores y pescadores, dentro de los cuales el autoabastecimiento tiene todavía hoy cierto peso. Por ello, a pesar de que este grupo sea uno de los mayores componentes de la pobreza dentro de los ocupados, este fenómeno puede estar sobredimensionado debido al autoconsumo.

Otro apartado importante a incluir es el fenómeno del subempleo, ya que puede ser un importante factor de pobreza. Este fenómeno es una situación<sup>26</sup> en la que la ocupación que tiene una persona es inadecuada respecto a determinadas normas o a otra ocupación posible, teniendo en cuenta su cualificación. El subempleo es, pues, un concepto analítico, cuyos síntomas característicos son el bajo nivel de ingresos, el aprovechamiento insuficiente de la cualificación del trabajador y, por ende, su baja productividad.

A partir de esta definición operativa en el primer trimestre de 1996 se clasificaron como subempleados 65.600 ocupados. Casi tres cuartas partes de ellos eran mujeres y, de éstas, dos tercios tenían más de veinticinco años y menos de cincuenta y cinco. Atendiendo a su formación destaca el alto porcentaje de los que habían terminado estudios secundarios o medios no técnicos (41 por cien), notablemente mayor que el peso de esta categoría entre los ocupados (cuadro 2-22).

---

<sup>26</sup> OIT, *Encuestas de Población Económicamente Activa, empleo, desempleo y subempleo. Manual de la OIT sobre conceptos y métodos*, MTSS, 1993.

En la práctica, su medición se ve limitada a la del denominado subempleo visible, considerando como tal la situación de aquellas personas con empleo, por cuenta ajena o propia, que trabajan involuntariamente menos de la duración normal de la jornada habitual en la actividad correspondiente y buscan o están disponibles para un empleo “normal”. Esta definición deja fuera parte de la economía sumergida, como las personas que trabajan más de la jornada habitual o que no buscan ni se consideran disponibles para un empleo normal, que quizás sean los más excluidos.

En el caso español, la Encuesta de Población Activa computa como subempleados a los ocupados que o bien trabajan a tiempo parcial por no haber podido encontrar un empleo de jornada completa y están buscando otro empleo, o bien están afectados por un expediente de regulación de empleo con suspensión o reducción de jornada, han trabajado menos de cuarenta horas en la semana de referencia y buscan otro empleo.

## **2.3. La distribución territorial de la pobreza**

### **a.) Pobreza y grado de urbanización**

La pobreza no se distribuye homogéneamente en el territorio. Los datos disponibles muestran que se concentra en las zonas rurales, aunque, con el paso de los años, se observa una tendencia a la reducción de las grandes diferencias que aún existen entre las grandes ciudades y los pequeños pueblos y aldeas, debida sobre todo al importante descenso que han experimentado los índices de pobreza en los municipios de menos de 10.000 habitantes. El efecto combinado de esta reducción y del proceso de urbanización ha hecho que la contribución de las zonas rurales al total de pobreza disminuya apreciablemente entre 1981 y 1991, periodo en el que las personas en situación de pobreza severa que residían en municipios de menos de 10.000 habitantes pasaron de suponer el sesenta por ciento del total a menos del cuarenta y cuatro por cien. Paralelamente, ha aumentado el porcentaje de pobreza severa en las ciudades de más de 50.000 habitantes y capitales de provincia, pasando del 19,1 al 32,5 por cien en ese mismo periodo (cuadro 2-23).

Con todo, hay que tener en cuenta que la concentración de la pobreza en las zonas rurales que muestran los datos disponibles es, en parte, un efecto de la forma en que se

tratan y presentan los datos. La utilización de umbrales de referencia nacionales para estimar la incidencia de la pobreza produce una importante sobreestimación de la proporción de pobres en las zonas de menor ingreso o gasto medio (al menos, en relación con la proporción que resultaría si los umbrales se fijaran con referencia al ingreso o gasto medio de esa zona). La fuerte correlación existente entre los ingresos y los gastos medios, por una parte, y el tamaño del municipio de residencia, por otra, hace que tengamos que ser bastante cautelosos a la hora de interpretar los datos: si bien es cierto que en las zonas rurales es mayor la proporción de personas cuyos gastos son inferiores a un determinado porcentaje del gasto medio nacional, eso no quiere decir, necesariamente, que la desigualdad sea mayor en el medio rural que en el urbano.

Un aspecto que puede ser esclarecedor a este respecto son las diferencias en la estructura del gasto medio por hogar en las zonas rurales y urbanas (cuadro 2-24), que muestra que hay determinados grupos de gastos, como los destinados a esparcimiento, espectáculos, enseñanza y cultura, vivienda, calefacción y alumbrado, servicios médicos y gastos sanitarios, y transportes y comunicaciones en los que las diferencias entre el conjunto urbano y el rural se acentúan, junto a otros, como los de alimentación, bebidas y tabaco, vestido y calzado y transportes y comunicaciones, que presentan diferencias bastante menores. En parte, las diferencias se deben a la existencia de precios mayores en las ciudades (en particular en lo que se refiere a los gastos en vivienda) o a la mayor oferta disponible (esparcimiento y espectáculos; restaurantes y cafeterías), pero también parece jugar un papel importante la autorestricción en el consumo, derivada de la menor disponibilidad de renta, en aquellos bienes en los que es posible una demanda elástica.

## **b.) Incidencia de la pobreza en las distintas Comunidades Autónomas**

Aunque la tendencia general de la década ha sido de disminución de los indicadores de pobreza, algunos territorios han visto, entre 1981 y 1991, crecer la proporción de pobres. El crecimiento más intenso se ha producido en Ceuta y Melilla, donde la proporción de población en situación de pobreza severa se ha elevado desde el 2,6 por cien en 1980-81 hasta el 7,3 por cien en 1990-91. (cuadro 2-25).

La mayor incidencia de las situaciones de pobreza se da, en la actualidad, en las Comunidades Autónomas de Extremadura, Andalucía, Canarias, Castilla-La Mancha y Murcia, y en las ciudades de Ceuta y Melilla. En el otro extremo, con índices de pobreza

muy por debajo de la media nacional, se encuentran las Comunidades Autónomas de Navarra, Madrid, Baleares y el País Vasco<sup>27</sup> (Mapa 1). La distribución territorial de la pobreza severa muestra rasgos parecidos, aunque algunas Comunidades Autónomas que aparecían muy bien situadas en los indicadores de pobreza referidos al umbral del cincuenta por cien, como Cataluña, País Vasco y Baleares, muestran un aumento en la proporción de pobreza bajo el umbral del veinticinco por cien (cuadro 2-25A).

En general, y a pesar de los cambios que está experimentando la distribución territorial de la pobreza, la mayor incidencia de las situaciones de pobreza se continúa dando en las Comunidades Autónomas que tienen un elevado porcentaje de población activa dedicada a la agricultura. Las diferencias entre las diferentes Comunidades Autónomas no se explican, sin embargo, sólo en función de la mayor o menor importancia que, en su estructura productiva, tiene el sector agrario. La correspondencia entre la incidencia de las situaciones de pobreza y la proporción de población activa dedicada a la agricultura no es perfecta. La excepción más llamativa es la de Ceuta y Melilla, donde la prácticamente nula importancia del sector agrario, motivada por la falta de suelo para usos agrícolas, no impide una elevada incidencia de las situaciones de pobreza. Otros casos, no tan extremos, que se desvían de la tendencia general son los de Galicia y Navarra, donde los niveles de pobreza son inferiores a los que cabría esperar en función de su porcentaje de población activa en el sector primario, y, en sentido contrario, los de Extremadura y Canarias, donde los niveles de pobreza son mayores de los que les corresponderían a la vista de la tendencia general de asociación entre pobreza e importancia relativa del sector primario. Eso indica que, junto a la indiscutible importancia de la estructura sectorial de la producción influyen, sin duda, otros factores, como la estructura de la propiedad agraria, el nivel de desarrollo industrial y la propia

---

<sup>27</sup> Para interpretar adecuadamente estos datos hay que tener en cuenta que los niveles de precios son diferentes en las distintas Comunidades Autónomas. En 1990, por ejemplo, el nivel medio de los precios en Extremadura era un 8,3 por ciento inferior al nivel medio nacional, mientras que en Cataluña superaba a la media en un 4,7 por ciento. Esas diferencias inciden, como es obvio, en el poder de compra de las familias. Sin embargo, los cálculos para establecer el porcentaje de hogares que están, en cada Comunidad Autónoma, por debajo de las diferentes líneas de pobreza no tienen en cuenta este hecho, lo que produce una sobreestimación de los índices de pobreza en las Comunidades con precios relativos más bajos (Extremadura, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Aragón, Murcia) y una infraestimación en aquéllas en las que los precios relativos superan a la media nacional (Cataluña, Baleares, País Vasco, Navarra y Madrid).

estructura por edades de la población, que contribuyen a explicar las diferencias que se observan entre Comunidades Autónomas (gráfico 2-5).

Junto a la proporción de hogares en situación de pobreza, es importante analizar la intensidad de las situaciones de pobreza. Un indicador de esta intensidad puede ser la proporción que, respecto del total de hogares pobres, suponen los hogares en situación de pobreza severa. Los mayores valores de esta ratio se dan en Extremadura, Ceuta y Melilla y Canarias (territorios en los que los hogares en situación de pobreza severa suponen más del quince por cien del total de los hogares pobres), y los menores en Madrid, Asturias y La Rioja (donde los hogares en situación de pobreza severa no llegan a superar el cinco por ciento del total de hogares por debajo de la línea de pobreza del cincuenta por cien). Se aprecia una cierta correlación entre la proporción de hogares por debajo de la línea de pobreza del cincuenta por ciento y la “intensidad” de la pobreza, que se debilita a medida que desciende la incidencia general de la pobreza (gráficos 2-6 y 2-7).

Los datos que hasta ahora se han aportado describen la distribución de la pobreza en el territorio atendiendo a indicadores relativos, como la proporción de hogares por debajo de las distintas líneas de pobreza. Estos indicadores permiten visualizar, con independencia de la importancia demográfica de cada una de las Comunidades Autónomas, las diferencias existentes en la incidencia relativa de la pobreza, pero pueden enmascarar el hecho de que también existen bolsas importantes de pobreza en algunas Comunidades Autónomas cuyos índices relativos son bajos: en Cataluña, por ejemplo, hay más de 538.000 personas cuyo gasto medio está por debajo de la mitad del gasto medio equivalente nacional, de las que más de 65.000 se encuentran en situación de pobreza severa, y en Madrid las personas situadas por debajo del umbral de pobreza del cincuenta por cien son más de 272.000 (cuadro 2-26, gráfico 2-8).

#### **2.4. Una visión de conjunto (el perfil de la pobreza)**

Como rasgos básicos del análisis realizado se puede concluir que en los últimos veinte años ha disminuido la desigualdad y la pobreza en todos sus niveles, tanto la pobreza moderada como la severa y también ha cambiado su perfil, pasando de lo que ha sido denominado pobreza “tradicional” a la “nueva” pobreza (cuadro 2-27). Aunque la mayor parte de los hogares pobres estén encabezados por un hombre, ha crecido el número de

hogares pobres encabezados por una mujer, especialmente si es una mujer joven, siendo con gran frecuencia hogares monoparentales. Además, aunque la pobreza afecta especialmente a las personas de sesenta y cinco y más años, su proporción ha disminuido en los últimos años y ha aumentado la pobreza en los grupos más jóvenes, hasta los veintinueve años.

Casi la totalidad de la pobreza se localiza en personas analfabetas o que cuentan con un nivel de estudios primario, situación que se agrava en la pobreza severa. Sin embargo aquí también se percibe un cambio en los últimos veinte años que muestra un nuevo perfil: la pobreza ya no solamente afecta a personas con bajos niveles educativos, que en general suelen ser las personas de mayor edad, sino que se incorporan a la pobreza jóvenes educados en enseñanza secundaria general y profesional.

En cuanto a su relación con la actividad, mientras que más de la mitad de los hogares pobres estaban encabezados por un ocupado en 1981 y los encabezados por pensionistas no llegaban a un tercio, en los últimos diez años ha crecido el número de hogares pensionistas pobres y ha disminuido el número de hogares de ocupados en situación de pobreza, aunque aún representan casi la mitad. En los hogares encabezados por parados, en cambio, no se ha producido ningún cambio brusco en los últimos diez años, pero se debe resaltar que aunque sólo compongan el nueve por cien del total de la pobreza, uno de cada tres parados es pobre. En los hogares que componen la pobreza severa sin embargo se percibe que los pensionistas son los más afectados, seguidos por los ocupados y los parados. Por tanto no parece que la carencia de un empleo sea una de las principales características de la pobreza en España, sino más bien la carencia de un empleo bien remunerado o de una pensión que permita una vida digna.

Estas situaciones en general giran en torno a la carencia de rentas, lo que provoca claros efectos sobre otros factores como son las condiciones de habitabilidad y de salud. La calidad de la vivienda se deriva de la capacidad de poder costearla, ya sea en alquiler o en propiedad y se han detectado varios niveles de carencias en materia de vivienda, desde los que no la tienen (los “sin techo”) hasta los que residen en chabolas o viviendas que no tienen las instalaciones básicas. En materia de salud, también parecen concentrarse menores niveles de bienestar en las personas con niveles inferiores de renta.

Así, y a pesar de la diversidad de situaciones de pobreza, en todas ellas parecen confluír una serie de rasgos básicos similares:

1. La carencia de ingresos relacionados con el empleo, con una concentración de factores como el elevado desempleo y subempleo y el bajo nivel formativo.
2. Los límites de la protección social, tanto por sus efectos en la intensidad de la protección, que afecta a una población anciana de mayor edad, como por los efectos de desprotección por la rotación en el empleo/desempleo, que agudiza los procesos de desmotivación y dependencia, y el desvalimiento social de los grupos sin protección.
3. La repercusión más amplia de la carencia económica y material sobre distintos ámbitos de bienestar como la vivienda, la salud, la higiene, la educación y la formación.
4. Las degradaciones socioeconómicas complementarias inducidas por la misma carencia inicial, según su grado y duración: gestiones financieras “irracionales” o “irresponsables” que se derivan de las escasas posibilidades de medios, dependencias asistenciales, “ociosidad” forzada, que se combinan con elementos de integración social, marginación y discriminación, o con actividades marginales como medio de subsistencia.
5. La degradación personal y/o colectiva: pérdida de la autoestima, del control de la propia vida, pasividad, debilidad ante la reivindicación de sus propios derechos, reducción de aspiraciones, de esperanzas y de proyectos.
6. Aún con una base material, la pobreza sobrepasa el vector económico. La pobreza llega a un grado de integración/desintegración social, personal y cultural. Más allá de los individuos tomados aisladamente, la pobreza afecta a familias en su totalidad, y por ello, a generaciones futuras. Sus síntomas tienden a coincidir tanto en los “sujetos tradicionales” como en los nuevos que caen en situaciones que hasta ese momento habían conseguido eludir.<sup>28</sup>

Y es que en general, como se ha visto, la pobreza no solamente implica carencias económicas. El problema grave que además dificulta en mayor medida la lucha contra la pobreza es la conjunción de varias carencias en una sola persona, familia o grupo. Sin duda el factor más importante y que influye en el mayor o menor malestar es el factor

---

<sup>28</sup> Juárez, Miguel y Renes Ayala, Víctor, “Población, estructura y desigualdad social”, *V Informe sociológico sobre la situación social en España*, Fundación FOESSA, Madrid, 1994.



económico, dado que una mayor o menor intensidad de pobreza produce mayores o menores intensidades de carencias, males y problemas. Por ejemplo, carencia de ingresos puede implicar carencias en vivienda que pueden derivar en problemas de salud, de integración y de educación. O un bajo nivel educativo puede implicar dificultades en el empleo, en la higiene y en la vivienda. Los indicadores de carencia contemplados oscilan desde problemas en materia de vivienda hasta la integración social (cuadro 2-28).

Además, a medida que aumenta la pobreza se acumula un mayor número de problemas o se agravan los existentes, según pone de manifiesto el análisis de la pobreza en Madrid<sup>29</sup> (cuadro 2-29). En la pobreza severa (extrema y grave) se concentran el mayor número de problemas y además presenta los mayores índices de malestar, tanto por áreas como en la totalidad. En las situaciones más graves confluyen problemas de vivienda, de paro y graves problemas en la familia, como son el alcohol y la droga. En el caso de la pobreza moderada (pobreza moderada y precariedad social) es especialmente acuciante el problema del empleo y en cambio son menores los índices de malestar en problemas de integración personal o familiar y de vivienda.

Parece pues que existe una interconexión que es más fuerte cuanto mayor o más grave es el nivel de pobreza. También se da con mayor intensidad en sectores que padecen determinados problemas, como los problemas de drogas, alcohol o delincuencia, seguido de la falta de salud o minusvalías, pesimismo o desesperanza.

Según estos baremos, se ha construido una pirámide de estratificación social y económica de la pobreza en la Diócesis de Madrid<sup>30</sup> que podría extrapolarse al resto de España en mayor o menor grado. Se debe resaltar que Madrid es una de las Comunidades Autónomas con menor prevalencia de pobreza, pero al no existir datos nacionales al respecto podemos contar con una visión parcial.

Para empezar se encuentra el grupo de los “*super-excluidos*”, formado por mendigos, sin techo, transeúntes, drogadictos, enfermos terminales de SIDA, alcohólicos graves,

---

<sup>29</sup> Equipo de Investigación Sociológica EDIS, *Las condiciones de vida de la población pobre de la Diócesis de Madrid*, Fundación FOESSA, Madrid 1995.

<sup>30</sup> Incluye Madrid capital y sus municipios, el área metropolitana y la zona rural -hasta el Escorial y los pueblos de la sierra. En total suman 3.504.472 personas de las cuales el 11,6% se encuentra en situación de pobreza.

delincuentes de robo a pequeña escala, personas dedicadas a la prostitución, algunos inmigrantes, usuarios de albergues, etc. Son generalmente personas solas o desintegradas familiarmente, que representarían alrededor del 0,16 por cien de la población analizada.

Seguidamente se encuentra el grupo de familias y personas en situación de exclusión social o *pobreza extrema o grave* que presentan indicadores similares: sus características serían su joven edad, siendo mayoritarios los menores de veinticinco años, el desempleo y el gran tamaño de sus familias unido a la indigencia económica. Representarían alrededor del 2,5 por cien de la población de Madrid.

La *pobreza moderada* es la que incluye el grupo más numeroso y presenta un perfil distinto a los anteriores. En este nivel se acumulan las personas de mayor edad, familias de menor tamaño, jubilados y ocupados o subempleados, y un mayor número de familias cuyo sustentador es una mujer. En Madrid implicaría casi el cinco por cien de la población.

Finalmente, dentro de la “*precariedad social*” se incluiría el cuatro por cien de la población, que dentro de la pobreza lleva unas condiciones de vida más llevaderas. En ella también predominan las edades maduras y la vejez, el paro y la jubilación, la enfermedad y la soledad.

Otro aspecto muy importante del fenómeno de la exclusión social es la existencia de colectivos especialmente vulnerables a la misma, como podrían ser las personas migrantes, determinadas minorías étnicas y culturales, las familias monoparentales, los campesinos sin tierras, los trabajadores de baja cualificación, los ancianos, las personas con minusvalía, la población reclusa y ex-reclusa, los toxicómanos, las personas que practican la prostitución, las personas empleadas en la economía sumergida, etc.<sup>31</sup>. Estos son grupos o colectivos marginados en su conjunto, que por su especial composición, ya sea por territorio (urbanos concentrados en barrios deteriorados, zonas periféricas marginales o rurales, pueblos y territorios marginados) o pertenencia a un grupo con identidad propia (migrantes, refugiados, gitanos, etc.) acumulan los distintos factores que tienen efectos sobre la pobreza que se han analizado en el apartado anterior. Pueden llevar una existencia comunitaria y aunque dentro de ellos se encuentren personas con

---

<sup>31</sup> Comisión de las Comunidades Europeas, *Luchar contra la pobreza en Europa*, European Programme to combat poverty, Animation and Dissemination Service, 1989.

características diversas, como distintos grupos de edad, distintas cualificaciones y situaciones profesionales, se distinguen principalmente por las condiciones precarias de existencia y la marginación socioeconómica. Dada la pluralidad de colectivos que se encuentran aquí, que merecerían un análisis aparte, y que además no necesariamente se tienen que encontrar en situación de pobreza, se han abordado desde la perspectiva global de su relación con la pobreza.

En estos colectivos, los síntomas de exclusión se caracterizan por la falta de infraestructuras (económicas y de otro tipo), de equipos, de servicios y de condiciones ambientales que convierten sus zonas de residencia en “pozos negros” por lo que a las disponibilidades colectivas se refiere. En el medio urbano, la marginación socioespacial se añade a la marginación socioeconómica para poblaciones en las que la falta de medios materiales acarrea la concentración en zonas de vivienda o hábitat de calidad inferior, incluso sin ninguna calidad (barrios en ruinas, ghettos, barracas, chabolas, etc.) incorrectamente equipadas y comunicadas o sin equipos ni servicios, donde la pobreza de las familias y de la vida social añade una degradación subsidiaria a las viviendas, al barrio, al entorno y al hábitat: todo ello contribuye al deterioro urbano y a la insalubridad, al mismo tiempo que refuerza la marginación y la exclusión de las poblaciones que ahí residen ya sea porque se las olvide, o por el refuerzo de su imagen negativa y por tanto de su rechazo por la sociedad.

En el medio rural los síntomas colectivos específicos incluyen además de las carencias de infraestructura, vivienda y ambientales, el deterioro de las actividades económicas. Ausencia de empleo y subempleo importante, bajos ingresos, bajo nivel de vida, éxodo de jóvenes, desarticulación de la vida social, desaparición de la propia cultura, aislamiento de la población subsistente, edad media creciente, bajo nivel educativo, etc. En algunos casos, el empobrecimiento de estos colectivos rurales lleva consigo una migración que puede estar reforzando los síntomas de pobreza en las zonas urbanas, donde se reagrupan los recién llegados sin raíces en situaciones precarias.

### **3. ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL**

La sociedad española ha profundizado en su desarrollo democrático, ha experimentado un crecimiento económico importante y ha tenido la oportunidad de experimentar los beneficios del Estado del bienestar. Todo ello ha permitido una mejora en los niveles de pobreza y desigualdad así como una mejora en la calidad de vida de los españoles. Las políticas educativa, sanitaria, de vivienda, de protección social y servicios sociales, políticas todas ellas que parten del marco de los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos por la Constitución, han sido instrumentos que han permitido claros avances en el proceso de modernización española: ha disminuido la desigualdad y la pobreza y ha mejorado la cobertura social.

Todo ello se enmarca dentro del diseño fijado para la política social de la Unión Europea. Según el Libro Blanco de la Política Social Europea, elaborado con las propuestas de todos los Estados miembros, el progreso económico y el progreso social deben ir mano a mano, unificando la competitividad con la solidaridad. “Si la creación de riqueza es esencial para el progreso social, el entorno social es también un factor esencial en la determinación del desarrollo económico. El progreso no puede fundarse simplemente en la competitividad de las economías, sino que ha de basarse también en la eficiencia de la sociedad europea en su conjunto.”<sup>32</sup> Por todo ello es importante mantener y adaptar el modelo europeo del Estado del bienestar, promover la integración social y la igualdad de derechos.

No obstante, dentro de este modelo, la lucha contra la pobreza y la exclusión social no ha sido uno de los principales objetivos de las políticas públicas. Las medidas llevadas a cabo se enmarcan dentro de las políticas sectoriales, como la educativa o la sanitaria, o dentro de las políticas de ámbito más regional, como las llevadas a cabo por las Comunidades Autónomas en la creación de los salarios mínimos de integración, o las de ámbito local, como las específicas de los Ayuntamientos o Diputaciones. Ello no significa que por no destinarse directamente a la pobreza no sean menos efectivas, ya que en

---

<sup>32</sup> Comisión Europea, *La política social europea, un paso adelante para la Unión*, Com(94)333, de 27 de julio de 1994.

muchos casos están destinadas a combatir las desigualdades, promoviendo la igualdad de oportunidades.

Las medidas que sí se podrían definir como específicamente destinadas a combatir la pobreza serían los salarios mínimos de integración, las viviendas de protección oficial del régimen especial, los servicios sociales, las prestaciones asistenciales del sistema de seguridad social, las prestaciones asistenciales por desempleo y el seguro asistencial del PER, programas cuyo impacto económico se evalúa en el Anexo 3 de este Informe.

A continuación se realiza un análisis de las políticas destinadas directa o indirectamente a combatir la pobreza y la exclusión social con el objeto de elaborar una serie de recomendaciones en función de la efectividad o carencias percibidas.

### **3.1. Política educativa**

Los efectos de la educación sobre la pobreza o de la pobreza sobre el nivel educativo son evidentes: no en vano el noventa y ocho por cien de las personas pobres son analfabetas o con estudios primarios e inversamente, la pobreza casi no afecta a personas con estudios universitarios. Por tanto, la política educativa puede y debe ser una de las claves de prevención o para salir de la situación de pobreza. Así, se puede decir que la política educativa de ámbito general no está directamente destinada a los colectivos pobres, pero que uno de sus principales objetivos es la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos. Es por ello una de las políticas más importantes a la hora de prevenir la situación de pobreza y exclusión social.

De hecho, a partir de la entrada en vigor de la Ley General de Educación en 1970, la generalización y la obligatoriedad de la enseñanza han sido factores clave en la reducción de la pobreza y la desigualdad (cuadro 3-1). Sin embargo, a pesar de los esfuerzos sostenidos realizados para proporcionar recursos educativos y educación a la totalidad de la población, aún son importantes las disparidades que se encuentran entre distintos grupos y regiones. Especialmente importantes son los efectos del entorno socioeconómico sobre las posibilidades de contar con determinado nivel educativo. Por ello, y por la tardía generalización educativa, aún se encuentra una serie de colectivos en situación de pobreza que no cuentan con un nivel educativo suficiente (cuadro 2-13).

En vista del perfil de la pobreza anteriormente mencionado, parece que los principales problemas son la escolarización incompleta, el analfabetismo y la necesidad de formar a las personas ocupadas, potenciando la igualdad de capacidades funcionales. Por una parte se encuentran los “hijos” de la pobreza que deberían estar incorporados en el sistema educativo. Es hacia ellos hacia los que se deberían dirigir los esfuerzos específicos de integración escolar. Por otra parte, personas en edades más tardías a la escolar que necesitan escolarización y formación profesional.

De hecho, para la mayoría de estos colectivos se encuentra en vigor algún tipo de programa para paliar estas situaciones. Estos serían medidas de acompañamiento destinadas a combatir desigualdades de oportunidades destinados a personas con bajos ingresos y a personas analfabetas o con dificultades de escolarización. Las becas y ayudas al estudio, la educación de adultos, la formación profesional y la educación compensatoria son programas o políticas destinadas a compensar desigualdades, ya sean económicas o de otra índole.

Finalmente, cabe mencionar la reforma del sistema educativo actualmente en proceso. Esta puede ser muy importante en la reducción de la pobreza y la desigualdad y en la mayor igualdad de oportunidades por su nueva configuración. La LOGSE establece un modelo de enseñanza cuyos principios básicos se basan en la formación personalizada y la efectiva igualdad de derechos entre los sexos, añadiendo además la atención psicopedagógica y la orientación educativa y profesional de los alumnos. Por ello, a largo plazo la atención especializada por alumnos puede ser muy importante en la prevención de la pobreza y la exclusión social.

#### **a.) Becas y ayudas al estudio**

Esta política es básica a la hora de posibilitar el acceso a estudios a personas que no tengan oportunidad por carencia de recursos. Por una parte se encuentran las becas y ayudas al estudio<sup>33</sup>, destinadas a posibilitar el acceso y continuidad de los estudios no obligatorios para todos los que carezcan de recursos y medios económicos, a incentivar a los jóvenes de catorce y quince años que hayan abandonado los estudios y ayudar a las

---

<sup>33</sup> Real Decreto 2298/83, de 28 de julio, de becas y ayudas al estudio.

personas con necesidades. También se encuentran becas en la enseñanza obligatoria para ayudar a contribuir a la financiación de los servicios complementarios de comedor, transporte escolar e internado y cuyo criterio principal es el nivel de renta de la familia. En los niveles no obligatorios (anteriores y posteriores a la etapa obligatoria) se destinan las becas a los alumnos menos favorecidos económicamente. Estas son las becas de carácter general que se destinan al desplazamiento y exención de tasas y ayudas destinadas a compensar los ingresos no aportados por los estudiantes en las familias con rentas bajas.

Existen asimismo becas y ayudas de carácter especial para el nivel de enseñanza preescolar, para niños de cuatro y cinco años cuyas familias tienen unos niveles de renta reducidos así como para los alumnos de educación especial. Otro tipo de becas son las becas-colaboración para alumnos de últimos cursos de universidad que deseen realizar trabajos de investigación, y plazas de residencia en Centros de Enseñanzas Integradas para alumnos de Enseñanzas Medias con dificultades de escolarización.

De hecho, el gasto público destinado a becas y ayudas al estudio en la última década ha sido el que más ha crecido de los presupuestos destinados a educación, después de la enseñanza universitaria, ya que mientras que en 1985 se destinaba 19.300 millones de pesetas a este apartado, en 1994 se destinaban 71.300 millones de pesetas por el mismo concepto, ascendiendo del 1,8 por cien del total del presupuesto destinado a educación al 2,3 por cien del mismo. De estas becas se han beneficiado desde 640.000 personas en el curso 1989-90 hasta 816.000 en el curso 1994-95, lo cual representaría alrededor del diez por cien de la población escolar (cuadro 3-2).

Este es un número elevado de becarios y por tanto una medida efectiva para mejorar las oportunidades de educación de personas que no podrían tenerlas de otra forma, aunque se encuentra un problema de lentitud en la tramitación de las becas que suele retrasar su concesión a los becarios, que en algunos casos las perciben al haber finalizado el curso académico y por tanto puede resultar ineficaz ya que es cuando ya se ha pasado la necesidad de satisfacer el pago y paliar el problema, generalmente al principio del curso.

## **b.) Educación de adultos**

La educación de adultos es especialmente importante por las elevadas proporciones de analfabetos que se encuentran entre las personas adultas. Como hemos visto con anterioridad, el analfabetismo se concentra claramente en los adultos y ello también se encuentra muy unido al paro y a su vez a la pobreza. Estos tres factores están muy relacionados entre sí. Así, los adultos que se encuentran en esta situación requieren una ayuda educativa y psicológica, una formación laboral que les capacite para el empleo, una formación familiar y una formación cultural y social para la inserción social.

Destinada a paliar la brecha educativa que se encuentra entre las personas de más de treinta y cinco años y las de menos, este sistema educativo no ha tenido un número de beneficiarios excesivamente elevado, aunque sí ha mostrado un aumento creciente en los últimos años. Se encuentra una red de alrededor de 3.500 centros de este nivel destinados a casi 300.000 personas, casi dos tercios de ellos mujeres. Estos programas se han destinado a la alfabetización, la finalización de la enseñanza primaria, ya sea con la obtención del certificado de escolaridad o de graduado escolar u otros programas (cuadro 3-3). Estas actividades realizadas por las autoridades educativas, sin embargo, han sido reducidas y se han caracterizado por una carencia de integración.

La LOGSE ha incluido un apartado importante de Educación de Adultos, ya que las medidas antes se encontraban más dispersas. En ella se expone que “el sistema educativo garantizará que las personas adultas puedan adquirir, actualizar, completar o ampliar sus conocimientos y aptitudes para su desarrollo personal y profesional” (Título tercero). Los objetivos son adquirir y actualizar la formación básica, mejorar la cualificación profesional y desarrollar la capacidad de participación en la vida social. Se contemplan dos modalidades: la enseñanza presencial y la educación a distancia. Los beneficiarios son grupos o sectores sociales con carencias y necesidades de formación básica, grupos con dificultades de inserción laboral, españoles residentes en el extranjero, emigrantes, etc., y personas en establecimientos penitenciarios. Se ofrece la posibilidad de cursar los estudios de Educación Secundaria Obligatoria, programas de formación básica para adultos, destinados sobre todo a la alfabetización, se encuentra un Plan de educación permanente de adultos destinado a mujeres mayores de veinticinco años que no sepan leer y escribir correctamente, el apoyo para la preparación de las pruebas de formación profesional de primer grado y una formación tecnológica práctica que se especifica en



determinados cursos de formación profesional. En el curso 1993-94 se habían matriculado ya más de 250.000 personas en las distintas modalidades ofertadas en el territorio gestionado por el Ministerio de Educación y Ciencia, siendo algunas modalidades como las de ámbito profesional y las destinadas a obtener el Graduado Escolar, bastante exitosas<sup>34</sup>.

Todas estas actividades son las realizadas por las administraciones educativas, aunque existen todo tipo de organizaciones, ya sean públicas o privadas, que se han dedicado a impartir o realizar actividades formativas destinadas a la población adulta. Por una parte se encuentra el resto de las administraciones públicas, como el Ministerio de Asuntos Sociales, el de Justicia, el de Defensa durante la prestación del servicio militar, el MAPA, a través del servicio de extensión agraria. A todos estos programas también hay que añadir las actividades que realizan las distintas Comunidades Autónomas a través de distintos programas, como la enseñanza a distancia a través de programas de Radio (ECCA) o a través de programas televisivos, como ha sido “a saber” de la Comunidad de Madrid. También las administraciones locales se han ocupado de este apartado, ya que son las más próximas a los posibles beneficiarios y por tanto pueden detectar las necesidades específicas de cada región. Los Centros Cívicos y Culturales y las universidades populares se crearon para la educación permanente y la animación sociocultural, surgieron por iniciativa de las Diputaciones o de colectivos ciudadanos, aunque las últimas se han destinado cada vez más a la formación ocupacional en general, en colaboración con las actividades formativas del INEM.

Así pues, aparte de las actividades formales de educación de adultos, es difícil cuantificar el resto de programas formativos que se hallan repartidos por el territorio español, pero se encuentra una oferta variada que puede estar cubriendo las necesidades específicas de distintos colectivos de adultos. También aquí habría que añadir las actividades que provienen de la iniciativa ciudadana como son las ONGs, las Asociaciones, fundaciones u otras organizaciones no gubernamentales como las Cajas de Ahorro, Cruz Roja Española, que obtienen en casos financiación del Estado para cubrir sus actividades (CARITAS Española, Radio ECCA, etc.).

---

<sup>34</sup> MEC, *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo, curso 1993-1994*, Consejo Escolar de Estado.

### **c.) Programas de educación compensatoria**

La sistematización de la educación compensatoria se estableció en 1983, con la entrada en vigor del Real Decreto 1174/1983, de 27 de abril, en el que se establecía explícitamente el objetivo de discriminación positiva de los alumnos en condiciones de inferioridad de partida por factores de carácter social, económico o geográfico. Durante estos años se han ido perfilando los colectivos beneficiarios. En los últimos años han cobrado cada vez más peso factores de carácter cultural o étnico, adquiriendo especial importancia la atención a minorías culturales (población gitana) y a colectivos de diversas nacionalidades que llegan a España para integrarse en la sociedad.

Hasta la entrada en vigor de la LOGSE el programa de educación compensatoria se estructuraba en cinco áreas de actuación específica:

1. La atención en zonas rurales, destinada a mejorar las infraestructuras y minimizar el aislamiento de los profesores y grupos escolares, obtenía más de la mitad de los recursos de este apartado. Dicha atención giraba en torno a los Centros de Recursos y Servicios de Apoyo, ofreciendo una red de apoyo a las escuelas incompletas de las zonas rurales, con recursos, materiales didácticos y apoyo con algunas acciones educativas en áreas curriculares.
2. Los Proyectos en Centros Educativos estaban dirigidos a alumnos deficitarios en Educación Básica y en Formación Profesional para evitar el abandono escolar temprano, con medidas específicas y con acciones de carácter preventivo que inciden en los ciclos superiores.
3. El Programa de Aulas Ocupacionales para jóvenes de catorce a dieciséis años que hubieran abandonado la enseñanza reglada y que no hubieran alcanzado los niveles educativos para permitir su integración social y laboral. Su objetivo era completar su educación básica e iniciar su formación profesional.
4. El Programa de Minorías Culturales destinado a la población gitana se amplió para incorporar a la población inmigrante. En él, se elaboraban programas conjuntos de prevención del abandono escolar, incorporando una dimensión intercultural de la educación, y elaborando proyectos globales educativos y curriculares que atendieran a la diversidad de culturas de las poblaciones inmigrantes.

5. Finalmente se encontraba un programa de atención a la población itinerante y grupos con especiales dificultades de asistencia a los centros ordinarios (temporeros, feriantes, población infantil de larga hospitalización), coordinando la labor de las escuelas móviles con los centros educativos de origen del alumno o con los centros de educación a distancia.

Estos han sido los programas que se han llevado a cabo hasta 1991. A partir de la entrada en vigor de la LOGSE se han incorporado un gran número de medidas destinadas a combatir la desigualdad y la pobreza. Por una parte, dentro de las pautas generales establecidas por la LOGSE se incorpora la diversificación curricular, que promueve la enseñanza personalizada, teniendo en cuenta las peculiaridades de cada estudiante. Además, los centros pueden diseñar sus propios proyectos curriculares para atender al entorno social y cultural y por tanto se podrán aproximar más a las necesidades específicas de los alumnos. Igualmente añade unas enseñanzas generales para inculcar valores de solidaridad y promover la igualdad de oportunidades, tanto desde la perspectiva de las personas en situaciones marginales como de las personas del entorno.

Por otra parte, la LOGSE diseña todo un título entero sobre la compensación de las desigualdades en educación (título quinto) que se complementará con los programas de garantía social. Estos tienen el objetivo de proporcionar una formación básica y profesional para incorporarse a la vida activa o proseguir los estudios en las distintas enseñanzas especialmente la formación profesional específica de grado medio. Estos programas ofrecen una oportunidad de inserción al sistema educativo o al mundo laboral para los alumnos que terminen la escolaridad obligatoria sin obtener el título correspondiente (graduado en Educación Secundaria) y sin cualificación profesional. Por una parte están compuestos de programas de recuperación de las áreas del curriculum obligatorio general. Por otra, se encuentra la impartición de una formación profesional básica y de otros tipos de talleres profesionales de iniciación profesional y de aprendizaje de oficios en el campo de la artesanía y los oficios profesionales. De momento, en el curso 1993-1994 se educaron unos 12.000 alumnos dentro de los programas de educación compensatoria en el territorio del Ministerio de Educación y Cultura.

Dentro de este marco se incluye la aprobación del Real Decreto de ordenación de las acciones dirigidas a la compensación de desigualdades en educación<sup>35</sup>, que supone un importante avance en esta materia, aunque queda por ver su aplicación directa al sistema educativo y sus resultados. Propone actuaciones para el acceso y permanencia en el sistema educativo, para la atención educativa del alumnado y para la calidad de la educación que implican desde la ampliación de la oferta de plazas escolares, garantizando el acceso del alumnado de zonas rurales y en situación de desventaja, programas de lucha contra el absentismo, desarrollo y fomento de la participación del alumnado, de sus familias y de las entidades que los representan. Es de esperar que se concedan las dotaciones presupuestarias necesarias para traducir estos esfuerzos a actuaciones reales con resultados tangibles a largo plazo.

#### **d.) Formación Profesional**

Finalmente, otra política que se ha configurado para ser destinada a personas desfavorecidas en relación a su inserción en el mercado de trabajo, es la política de formación profesional. Desde 1993 se ha reestructurado la política de formación profesional en tres colectivos específicos: la formación profesional reglada, impartida por las autoridades educativas y destinada a jóvenes que se encuentran dentro del sistema educativo; la formación profesional ocupacional, cuyos beneficiarios son personas en situación de desempleo, gestionada por el INEM; y la formación continua, para los trabajadores ocupados, financiada por la Fundación para la Formación Continua (FORCEM). Muchas de las actividades formativas son financiadas por el Fondo Social Europeo (FSE), fondo estructural de la Unión Europea que tiene como objetivo fomentar las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores, así como facilitar su adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción, especialmente mediante la formación y la reconversión profesional.

Todas estas actividades formativas tienen relación, pues, con las políticas destinadas a combatir la situación de pobreza y exclusión social, aunque quizás no directamente, ya

---

<sup>35</sup> Real Decreto 299/1996, de 28 de febrero, de ordenación de las acciones dirigidas a la compensación de desigualdades en educación (BOE de 12 de marzo de 1996).

que su objetivo principal es la inserción al mercado de trabajo o la mejora laboral, pero sí que tienen un fuerte componente de inserción destinado a colectivos más desfavorecidos, especialmente la formación ocupacional, que podría ligarse directamente con la salida de la pobreza o con la evitación de la entrada a la misma.

La formación profesional reglada puede ayudar a jóvenes a comenzar una carrera profesional, que puede ofrecer mayores posibilidades de empleo que una titulación como BUP o COU. De hecho, la tasa de paro es más elevada para personas que han finalizado estudios secundarios que estudios de formación profesional de segundo grado. La reciente renovación de la formación profesional, que incluye la aprobación de más de 130 nuevas titulaciones y la obligación para todos los alumnos de realizar prácticas en las empresas puede tener buenos resultados en el futuro. De momento, el número de alumnos matriculados se ha mantenido estable e incluso ha descendido, pero se ha debido a la disminución del grupo de edad correspondiente. Se encuentran más de 800.000 alumnos cursando este tipo de estudios y cada vez más en los nuevos módulos profesionales (cuadro 3-1).

La formación profesional ocupacional está orientada a la realización de cursos de distintos tipos: cursos de amplia base orientados a jóvenes sin cualificaciones concretas, cursos de ocupación orientados a personas sin cualificación para proporcionar conocimientos para una ocupación, cursos de especialización orientados a trabajadores cualificados que necesitan formarse en una nueva profesión, ocupación u oficio y cursos de adaptación de la ocupación orientados a la actualización. Los colectivos destinatarios de las actividades formativas dentro del Plan de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP) son los jóvenes parados menores de veinticinco años, parados mayores de veinticinco años, mujeres especialmente, parados en el ámbito rural, otros colectivos, que incluyen minusválidos, migrantes, personal al servicio de las fuerzas armadas, personas en situación de privación de libertad y otros colectivos. Dentro de estas categorías, es difícil establecer una línea directa entre estas políticas activas de empleo y la pobreza, pero sí se puede decir que están destinadas a personas desfavorecidas frente al mercado de trabajo y que por tanto se pueden beneficiar personas en situación de pobreza. Los parados en áreas rurales y los inmigrantes, son los colectivos posiblemente beneficiarios, si bien puede ser difícil para estos grupos acceder a los cursos. De hecho, en 1994 sólo el 1,5 por cien de los alumnos de los cursos fueron parados del ámbito rural y el 8,3 por

cien del grupo de otros colectivos, que incluye inmigrantes, presos, etc. Así pues, es difícil establecer cuáles serían los colectivos pobres que se benefician de estos programas. De hecho, los programas de Acción Social de las CC.AA. en sus programas de lucha contra la pobreza, coordinan muchas de las actividades con programas formativos del Plan FIP. Por ello sería apropiado que los cursos de FPO tuvieran como beneficiarios prioritarios a las personas en riesgo de exclusión social y pobreza (cuadro 3-4).

La formación profesional continua destinada a trabajadores ocupados también puede ofrecer soluciones, ya que como se ha visto en el apartado anterior, la mayoría de sustentadores principales del hogar en situación de pobreza son personas ocupadas y la formación puede ofrecer un cauce para mejorar las capacidades del trabajador para ayudarlo a salir de la situación. Desde 1993, cuando se creó la FORCEM, hasta 1995, se han formado más de un millón y medio de personas a través de las actividades formativas financiadas por esta fundación, lo que ha supuesto cerca del catorce por cien de la población asalariada. Han sido los trabajadores cualificados los que más formación han recibido, seguidos de los técnicos. Esta Fundación, cuyo objeto es ofrecer formación para ocupados, está financiada conjuntamente por los trabajadores y empresarios, a través de la cuota de formación profesional, y por el Fondo Social Europeo.

Está claro que uno de los esfuerzos realizados por los poderes públicos se ha destinado a compensar las desigualdades educativas, para generar un punto de partida ecuánime entre los distintos miembros de la sociedad, y todas las medidas existentes lo atestiguan. Los instrumentos para asegurar un nivel educativo adecuado existen, ya que hay una extensa red de programas destinados a mejorar la situación educativa. La LOGSE además ha supuesto importantes avances en este terreno, estableciendo los principios para adoptar medidas de discriminación positiva para hacer efectivo el principio de igualdad en el derecho a la educación. No obstante, aún encontramos que el noventa y cuatro por cien de las personas pobres tienen niveles educativos bajos o carecen de estudios. A ello hay que añadir que los resultados académicos de las personas dependen

en gran medida del nivel sociocultural de las familias y que el sistema educativo por sí solo no equilibra las diferencias sociales<sup>36</sup>.

Por ello, los esfuerzos a realizar se deben centrar en la incorporación de las personas al sistema educativo en sus distintas vertientes, ya sea dotando ayudas económicas, favoreciendo la proximidad, apoyando medidas adicionales de seguimiento personalizado y mejorando el entorno con valores de solidaridad. Todo ello debe verse apoyado por esfuerzos provenientes de las familias y de la sociedad.

### **3.2. Políticas sanitarias**

La pobreza y los problemas de salud caminan de la mano y, a pesar de que programas específicos dirigidos a determinadas dolencias y colectivos ayuden a paliar o a erradicar determinadas enfermedades, la lucha contra la enfermedad o la promoción de la salud entre los más desfavorecidos requiere la adopción de medidas integrales de erradicación de la pobreza y la exclusión social. Qué duda cabe que los problemas de salud de las personas que habitan en infraviviendas en condiciones insalubres no se resuelven con medidas adoptadas desde la perspectiva exclusivamente sanitaria, sino que necesitan de una visión más amplia que incluya, por ejemplo, actuaciones en materia de políticas de viviendas sociales. De ahí que las fronteras entre los servicios sanitarios y los servicios sociales dirigidos a las personas más afectadas por la exclusión social hayan de ser necesariamente muy difusas. Lógicamente, en un sistema de protección social con vocación universal, no cabe la distinción de políticas sanitarias en función del nivel socioeconómico, aunque sí deben tenerse en cuenta problemas sanitarios que afectan en mayor medida a un contexto social. Precisamente para acabar con la coexistencia de dos modelos sanitarios públicos, cuando en 1989 se extendió la cobertura de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social a las personas sin recursos, se estableció al mismo tiempo la integración de la Beneficencia (hasta entonces con prestaciones diferentes a las

---

<sup>36</sup> Según los resultados obtenidos de la primera evaluación de la educación primaria llevada a cabo en 1995, el índice sociocultural es el factor determinante en los resultados académicos. Este incluye el nivel educativo de los padres, la profesión de ambos y sus aspiraciones respecto a los estudios de sus hijos, la escolarización temprana, la presencia de libros en casa y la dedicación del tiempo libre a actividades culturales como la lectura. *Evaluación de la educación primaria, informe preliminar*, MEC, 1996.

comunes) en el Sistema Nacional de Salud. Ello se llevaría a cabo a través de la firma de convenios con las Administraciones competentes en cada caso, aunque tal proceso todavía no ha culminado del todo hoy en día.

Aún salvaguardando la aportación de la integración de la antigua Beneficencia pública en el régimen común en términos de equidad en el acceso a la asistencia sanitaria, su aplicación práctica no deja de generar algunos problemas para las personas sin recursos. En el caso de la prestación farmacéutica para personas que no sean pensionistas o enfermos crónicos, por ejemplo, la obligación del pago del cuarenta por cien del precio de los medicamentos supone para estas personas un esfuerzo mucho mayor que para el resto. En otro tipo de servicios, la limitada cobertura de que son objeto por parte de la asistencia sanitaria pública supone para estas personas, que no pueden suplirlo mediante el recurso a los sistemas privados, una verdadera restricción que puede afectar a sus niveles de salud. Es el caso de los servicios de odontología, limitados en su cobertura prácticamente a los procesos de extracción, lo que se traduce en una mucha menor frecuencia de consultas al dentista de la población de nivel socioeconómico bajo, como refleja la última ENS.

Estos “inconvenientes” de la universalización para las personas sin recursos deben ser tenidos en cuenta mediante la introducción de mecanismos correctores que compensen su situación de desventaja económica pues, de lo contrario, se estará contribuyendo a consolidar un factor de desigualdad sustancial. En esta dirección, en la última década se introdujeron importantes cambios en el sistema, que hoy en día parece que vuelven a ser objeto de discusión, como el establecimiento de la gratuidad de los medicamentos para pensionistas y jubilados, así como una reducción sustancial del precio a pagar por los enfermos crónicos<sup>37</sup>. Entre las novedades más recientes cabe destacar la declaración de cronicidad de la enfermedad del SIDA, lo que supone una mejora en la posición de tan desfavorecido colectivo, compuesto en 1995 por alrededor de cuarenta mil personas, si bien hay que precisar que la medida sólo afecta a los casos en los que la enfermedad ya se ha declarado y se encuentra en una determinada fase, por lo que el resto de los afectados (portadores y enfermos en fase incipiente de la enfermedad) deberán seguir

---

<sup>37</sup> RD 1867/1995, de 17 de noviembre, sobre prestaciones farmacéuticas a enfermos de SIDA. El máximo de la aportación será del 10 por cien del precio de venta al público con el límite máximo de 400 ptas.



asumiendo el coste de los medicamentos que precisen en la misma proporción que el resto de los ciudadanos.

La integración de los colectivos víctimas de la pobreza y la exclusión social en el sistema sanitario común no deja de justificar, pues, la implantación de políticas sanitarias específicas que mitiguen el efecto de las desigualdades socioeconómicas en la salud. La coordinación de políticas sociales y sanitarias se configura así como una auténtica necesidad, en la que se han producido avances notables en los últimos años en la definición de programas orientados a cubrir ese “espacio intermedio” en el que, considerando los colectivos más desfavorecidos a los que van dirigidos, cabe distinguir:

- Personas mayores de sesenta y cinco años con enfermedades crónicas invalidantes, tanto físicas como psíquicas, con especial referencia a las demencias seniles, sin apoyo social.
- Personas adultas con enfermedades degenerativas que originan dependencia y deterioro funcional grave (hemipléjicos, parapléjicos y grandes inválidos) sin apoyo social.
- Enfermos terminales (Cáncer, SIDA, etc.) sin apoyo social.
- Personas con enfermedades psíquicas crónicas, sin apoyo social.

La atención a estos colectivos, objeto prioritario de las políticas sociosanitarias orientadas a los más desfavorecidos, se está instrumentando mediante el desarrollo de servicios de atención domiciliaria, apoyo a las familias y al voluntariado, como alternativa al modelo anteriormente predominante de ubicación permanente en instituciones. Se intenta fomentar la puesta en marcha de unidades de convalecencia, centros y hospitales de día. La mayoría de estos programas están siendo desarrollados en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas e incluso de las Corporaciones Locales, por lo que resulta difícil proporcionar una idea de conjunto sobre las acciones puestas en marcha. Sin embargo, a nivel estatal se han dado pasos importantes para garantizar el desarrollo y la continuidad de este tipo de políticas, como la adopción del Acuerdo Marco entre los Ministerios de Asuntos Sociales y de Sanidad y Consumo en materia de coordinación socio-sanitaria, el 14 de diciembre de 1993, para fomentar la colaboración de ambos ministerios en programas relativos a materias “fronterizas” entre lo social y lo sanitario.

Además, existen Planes sectoriales de carácter integral para la igualdad de oportunidades de estos colectivos, que van más allá de la mera finalidad “curativa” y se dirigen a la integración plena en la vida económica, política y social de los excluidos con problemas de salud. Cabe mencionar en este punto la puesta en marcha del Plan Nacional de la lucha contra la Droga, para la integración de los toxicómanos, el apoyo a los disminuidos a través de la LISMI, el Plan Nacional de la lucha contra el SIDA y el Plan Gerontológico Nacional, concebido para ayudar a las personas mayores con más dificultades.

### **3.3. Política de vivienda**

La tenencia de una vivienda digna es un derecho establecido en la Constitución Española en su artículo 47 y por ello existe una serie de medidas destinadas a mejorar las carencias anteriormente mencionadas, que provienen tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos o de iniciativas ciudadanas. Sin embargo, es difícil discernir entre lo que es la política de vivienda general y la destinada a combatir el problema de vivienda para las personas que se encuentran en situación de pobreza. De hecho, la vivienda es un grave problema para la mayoría de los españoles, y dentro de los sucesivos Planes de Vivienda, según los baremos establecidos de acceso a las medidas incluidas en ellos, lo hubiera podido hacer el ochenta por cien de los españoles.

Los distintos problemas de vivienda y la variedad de situaciones dificultan el análisis, ya que se trata de programas muy amplios y por tanto abarcan muchas medidas. A ello hay que añadir la dificultad de reconocer las responsabilidades de los distintos organismos relacionados con la vivienda. Por una parte se encuentra la intervención estatal en los distintos planes de vivienda, la Ley del Suelo y la Ley de Arrendamientos Urbanos, por otra se encuentran las Comunidades Autónomas que son las responsables en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y por tanto la situación puede variar considerablemente de una Comunidad a otra en ayudas, subvenciones, etc. También se realizan actividades a nivel local, que parten de los ayuntamientos y los municipios de residencia. Cada municipio es distinto y tiene características estructurales específicas que condicionan la oferta de suelo urbanizado, de viviendas y su precio.

Se puede distinguir entre distintas medidas destinadas a combatir los problemas de vivienda, que bien pueden ser generales y tener efectos sobre el colectivo a analizar, o se

destinan específicamente a estos grupos. Como medida general, pero con efectos sobre el grupo en cuestión, se podría incluir la aprobación de la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos, que intenta reducir los precios de los alquileres en general y ampliar el parque. En cambio, las medidas destinadas específicamente a estos grupos son muy pocas y sólo recientemente se han empezado a fomentar medidas de carácter más estructural: el fomento del alquiler dentro de las viviendas de protección oficial (VPO) y la desgravación por alquiler para personas con ingresos inferiores a 3,5 millones de pesetas. Las acciones específicas destinadas a combatir coyunturalmente la pobreza y la exclusión en el ámbito de la vivienda, son los servicios ofrecidos por la Red Básica de Servicios Sociales, que incluye Centros de Servicios Sociales, albergues y centros de acogida. También se encuentran, dentro de los programas de rentas mínimas de las Comunidades Autónomas, ayudas a los beneficiarios destinadas a cubrir los gastos de la vivienda. La iniciativa ciudadana, a través de las organizaciones no gubernamentales (ONG) también cubre una importante parcela. Su proximidad a los posibles beneficiarios, su tamaño y su especificidad en el trato de distintos colectivos hacen de ellas unos instrumentos muy útiles en la lucha contra la pobreza y la exclusión.

La política de vivienda del Estado consta de cuatro ámbitos destinados a la totalidad de la población: Se distinguen entre ayudas directas a la promoción y compra de viviendas de protección oficial (VPO) y de viviendas a precio tasado (VPT), ayudas fiscales, normativa de arrendamientos urbanos y la política urbanística.

#### **a.) Plan de Vivienda**

La política de vivienda diseñada dentro del Plan de Vivienda, del cual se han realizado ya varias versiones, que empezaron en 1978 y se han plasmado finalmente en el Plan 1992-1995 y en el último para 1996-1999, es la más representativa dentro de las políticas oficiales destinadas a mejorar la situación de las personas más desfavorecidas. El gasto público se destina a la promoción de viviendas protegidas (viviendas de protección oficial, de régimen general y régimen especial) ya sea para su construcción, venta o compra; a la rehabilitación de viviendas, a la compra de vivienda usada a través de las viviendas de precio tasado, y finalmente a la adquisición de suelo con destino al Régimen Especial (cuadro 3-5).

Para asegurarse de que los perceptores de estas acciones son personas desfavorecidas en el acceso al mercado de viviendas libre, se fija un requisito máximo de ingresos que no puede superar 5,5 veces el salario mínimo interprofesional. Para ello los precios de la vivienda tienen unos topes máximos y se subsidian los tipos de interés para los beneficiarios en función de sus ingresos, aumentando la proporción subsidiada a medida que disminuyen los ingresos familiares.

Las viviendas de protección oficial del régimen especial podrían considerarse como las que más se aproximan a las necesidades de las personas en situación de pobreza. A este régimen sólo pueden acogerse aquellas actuaciones que sean llevadas a cabo por promotores públicos para beneficiarios con ingresos que no superen 2,5 veces el salario mínimo interprofesional y se subsidia el interés al cinco por cien si es de compra y al cuatro por cien si es de alquiler. Sin embargo, el total de este tipo de viviendas iniciadas en los últimos cinco años ha sido más reducido que las del régimen general, donde se encuentran más beneficios a la hora de construir o vender y ello a pesar de que el suelo se cede para su construcción. Del total de acciones realizadas dentro del Plan de Vivienda 1992-1995, sólo el trece por cien se ha destinado a viviendas de régimen especial, llegando a financiar 80.500 viviendas de esta modalidad, frente a 230.500 dentro del régimen general.

Finalmente, cabe resaltar que estas ayudas directas tienen un componente redistributivo importante, ya que están destinadas claramente a las familias con bajos ingresos, con efectos mucho más claros que el régimen fiscal de la vivienda. Sin embargo, la dependencia de los beneficiarios de estas ayudas de las entidades crediticias y la frecuente práctica de precios de venta superiores a los máximos legales en el régimen general, reducen el potencial redistributivo de este componente de la política de vivienda, puesto que se favorece más a las familias con ingresos más elevados, apartando del acceso a las viviendas de régimen especial a las familias más necesitadas.

También demuestra el punto anteriormente resaltado que el tope máximo de ingresos establecido para el acceso a las distintas modalidades de viviendas de protección oficial es generalmente elevado y no incluye a personas en situación de pobreza a excepción de las de régimen especial. Tener unos ingresos de 2,5 veces el SMI es más elevado que encontrarse bajo la línea de pobreza del cincuenta por cien, que se situaría en la mitad del ingreso medio por persona u hogar. Mientras que el SMI se situaba en 1991 en 53.250

pesetas, el ingreso medio de los hogares bajo el umbral de pobreza era de 34.000 pesetas, cifra muy inferior a la establecida como requisito para acceder a las VPR. Por ello, y por las dificultades de conseguir un crédito en una entidad bancaria, a pesar de que se encuentre subvencionado, muchas personas en situación de pobreza tienen dificultades en el acceso a unos programas que en teoría deberían tenerlos como punto principal de referencia.

### **b.) Alquiler**

El alquiler es una modalidad de alojamiento especialmente adecuada para personas con dificultades para comprar una vivienda por cuestiones financieras, ya sea para personas en los estratos de rentas más bajos, por dificultades de acceso a un crédito así como para personas que requieren una cierta movilidad laboral o personal. De hecho, el alquiler de viviendas se concentra entre las personas más jóvenes, que aún no han accedido a una vivienda en propiedad, así como entre personas de mayor edad. También son los parados y los obreros no agrarios no especializados los que alquilan en mayor proporción que el resto de las categorías socioeconómicas.

La política de arrendamientos sin embargo, no ha conseguido ampliar la proporción de personas que alquilan viviendas, ya que mientras que en 1950 la propiedad sólo alcanzaba el cuarenta y siete por cien, en 1991 el alquiler representaba el 14,8 por cien. Las sucesivas normativas de arrendamientos urbanos han provocado la existencia de un mercado muy segmentado cuyos precios varían entre 5.000 y 200.000 pesetas al mes según la fecha del contrato de alquiler. Las viviendas alquiladas con anterioridad a 1965 se caracterizan por rentas muy bajas y congeladas (dos tercios de las personas principales que residen en las mismas son inactivas). Ello significa que muchas de ellas se encuentran en mal estado: más de un cuarto de estas carecen de agua caliente, casi una quinta parte no tiene bañera o ducha y dos tercios no cuentan con calefacción. Así, son 349.370 viviendas que se encuentran en situación en general precaria, en gran medida debido a que los propietarios, al no percibir una renta adecuada para el mantenimiento de las viviendas, no han evitado su degradación. Esta situación también se produce en las viviendas arrendadas entre 1965 y 1984 (747.816 contratos), cuya renta media mensual era de 10.546 pesetas, un veinte por cien no contaba con agua caliente y un sesenta y

nueve por cien no contaba con calefacción, por lo que se acusaba con frecuencia un fuerte deterioro.

La nueva Ley de Arrendamientos Urbanos ha intentado paliar esta situación, para facilitar y aumentar el parque de alquileres en España. La Ley ofrece un marco más estable para inquilinos y propietarios, tanto en la duración de los contratos como en la obtención de la rentabilidad adecuada, a pactar entre las partes. En ella, además, se encuentra una medida de índole social para las personas con bajos ingresos. Para actualizar los contratos y los precios y adecuarlos al momento presente, se propone una actualización de la renta. Sin embargo, en viviendas donde los ingresos del arrendatario no superen tres veces el SMI, los arrendadores podrán gozar de desgravaciones fiscales si no se lleva a cabo la actualización. Esta medida ha encontrado mucha oposición por parte de propietarios, por considerarla una medida de índole social que debería depender del Estado o del ámbito social, y no de los propietarios de las viviendas. No obstante, de ella se han beneficiado muchas personas de edades avanzadas que no cuentan con rentas elevadas y que no podrían acceder a otra vivienda de similares características.

Los efectos esperados de la Ley de Arrendamientos Urbanos son la reducción de los precios, al ofrecer un marco más estable para propietarios e inquilinos y así aumentar el parque de viviendas en esta modalidad. De ello se podrían beneficiar las personas con ingresos reducidos que podrían así acceder a una vivienda con mayor facilidad. Sin embargo, es todavía pronto para conocer los resultados de la nueva Ley desde dos perspectivas: la del aumento de viviendas en el mercado y por tanto la de sus efectos desde el punto de vista social.

A este mercado tan reducido de alquiler hay que añadir la inexistencia de un parque de viviendas en alquiler público. La vivienda social no representa más del quince por cien del total del parque de alquileres, que como ya hemos visto, es muy reducido. La Administración pública no ha llevado a la práctica la promoción de este tipo de viviendas, y el pequeño parque se debe a iniciativas esporádicas por parte de distintos organismos e instituciones.

Quedan estratos de la población que no se encuentran en condiciones de acceder a la adquisición de las VPO de precios más ventajosos (régimen especial) ni al alquiler de estas viviendas en el mercado. En esta situación se encontrarían las personas con niveles de renta inferiores a 1,5 veces el salario mínimo y con escasas posibilidades de ahorro:

jóvenes, parejas recién formadas y población en situación precaria de empleo o renta. Estas personas sólo pueden ejercer su derecho constitucional a la vivienda a través del alquiler de viviendas subvencionadas que sólo se pueden conseguir a través de la intervención pública.

De hecho, en el nuevo Plan de Vivienda 1996-1999 se ha retomado el alquiler de viviendas de protección oficial como uno de los principales objetivos. En el se conceden créditos para la promoción, adquisición y cesión en arrendamiento de las viviendas de protección oficial de nueva construcción. También se encuentran medidas destinadas a favorecer el primer acceso a una vivienda y el aumento de las viviendas de promoción pública, en un régimen conjunto entre las Comunidades Autónomas y el Estado. Sin embargo, a pesar de los objetivos fijados, sólo el ocho por cien del total de acciones previstas dentro del Plan se han diseñado para destinar al alquiler, aunque ello represente casi una de cada cinco viviendas previstas dentro del régimen especial. Además, tampoco parece el Plan hacer especial hincapié en las personas con mayores necesidades de vivienda -las personas en situación de pobreza y exclusión social- pues no se encuentra ninguna medida que favorezca a las personas con ingresos inferiores a la cantidad determinada como tope máximo de ingresos para poder acceder a las actuaciones enmarcadas dentro del Plan.

### **c.) Fiscalidad**

La fiscalidad es otra vía directa de política de vivienda de la que se benefician más de tres millones de personas. Es la que se lleva el setenta por cien del presupuesto público destinado a la vivienda, en desgravación fiscal por importe destinado a la compra, deducción por los intereses abonados en los créditos para la compra y en desgravación fiscal al alquiler. Se ha debatido acerca de la regresividad de estas medidas, ya que las personas que se pueden beneficiar de ellas son las que tienen posibilidad de acceder a un crédito para la compra de una vivienda y no están destinadas directamente a las personas en situación de necesidad. No obstante, de esta política se puede beneficiar cualquier persona que compre una vivienda, por lo que siempre sería beneficiosa.

Una de las medidas fiscales previstas sí que es de índole social: la posibilidad de desgravación en el IRPF del quince por cien del precio del alquiler de la vivienda para las personas cuyos ingresos no superen un determinado tope anual, que en 1993 fue de dos

millones de pesetas, con un máximo en la desgravación de 75.000 pesetas. En este año, casi medio millón de personas pudo aplicar esta deducción, que supuso un importe medio de 46.409 pesetas. Esta desgravación además ha tenido claros efectos positivos, y es la que más ha crecido frente al resto de las posibilidades de desgravación frente al año anterior. En 1995 el tope máximo se ha elevado a 3,5 millones. Sin embargo, esta medida sólo afecta a las personas que declaran sus ingresos a través del IRPF, y queda una serie de personas que se encuentra fuera de esta situación cuyas posibilidades de acceder a algún tipo de ayuda es prácticamente imposible.

En cambio, existen unos costes fiscales que suponen un aumento del precio de la vivienda y que tienen claros efectos negativos sobre las personas en situación de necesidad en el acceso a la compra de una vivienda. Una serie de gravámenes ligados bien a la adquisición como son el IVA, el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados o bien a la propiedad, como el Impuesto de Bienes Inmuebles, agravan la posibilidad de compra.

#### **d.) Otras medidas**

Las transferencias en materia de vivienda a las Comunidades Autónomas han trasladado asimismo la necesidad de resolver los problemas de falta de vivienda social para las situaciones de pobreza y exclusión social. Así, el Gobierno Central se ha encargado de las políticas marco y los Autónomos han comenzado a cubrir estas competencias, ya sea conjuntamente con los Ayuntamientos u otras organizaciones que se encuentran más próximas a las necesidades reales de los futuros beneficiarios. Se han creado así distintas instituciones o figuras a modo de organizaciones como convenios-marco entre Autonomías y el Ayuntamiento, consorcios entre el Estado, la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento, o actuaciones del Gobierno Regional directamente. Las disparidades regionales, muy relevantes en los problemas de la vivienda, implican que el organismo más próximo puede ser el adecuado para el diseño y ejecución de los programas, aunque la financiación y apoyo logístico provenga de otra parte. Así, para el tratamiento de la pobreza no ha existido ningún tipo de programa marco Estatal, sino que han surgido distintas iniciativas a partir de necesidades coyunturales. Estas han sido iniciativas como el Programa para el Reajuste de la Población Marginada de Madrid, en 1986, para incorporar a núcleos chabolistas de gitanos a los barrios en remodelación. También el



Ayuntamiento de Valladolid estableció un convenio marco con la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, en 1990, para el Realojamiento de la Población Marginal. En el Ayuntamiento de Málaga, contando con financiación de la Junta de Andalucía y llegando a un acuerdo con el Patronato Municipal de la Vivienda, también se desmantelaron los asentamientos chabolistas de mayor envergadura.

No obstante, la mayoría de estas medidas se han destinado a la construcción de vivienda de nueva planta, de viviendas unifamiliares o de viviendas prefabricadas. Existen otro tipo de modalidades de vivienda más flexibles para las nuevas situaciones de pobreza que podrían implicar la rehabilitación de las viviendas vacías, la convivencia o en fin, una serie de situaciones que podrían responder a situaciones personales que no son estables ni solventes.

Para los sin techo, las únicas medidas llevadas a cabo en materia de vivienda son la existencia de albergues y centros de día para comer o lavarse, encontrándose una serie de albergues públicos y otros tantos provenientes de la iniciativa ciudadana. Su análisis se realiza en el apartado de servicios sociales 3.5. También residen en habitaciones alquiladas o pensiones con lo que puedan ingresar diariamente, pero ello no se trata de ninguna política para combatir la pobreza y la carencia de vivienda.

Finalmente, cabe resaltar que las políticas de rentas mínimas de las Comunidades Autónomas están destinadas a mantener la cobertura de las necesidades básicas de la población y ello incluye alimentación, vestidos y vivienda. Por ello, gran parte de las rentas mínimas se destinan al pago de la vivienda. Así, aunque en muchos casos no se encuentren políticas específicas destinadas a combatir la carencia o mejora de la vivienda para las personas pobres o excluidas, sí se encuentran ciertas prestaciones cuyo objetivo es cubrir la supervivencia, y ello implica la vivienda. Sin embargo, estas son medidas coyunturales que pueden ayudar a familias cuya situación pueda cambiar, pero no mejora el problema de las personas que no pueden salir de la situación.

Por otra parte, existen iniciativas privadas que se ocupan de situaciones similares. Un ejemplo es la entidad Provivienda en Madrid que se ha dedicado a buscar viviendas para alquilar a inmigrantes y avalar el alquiler. Su éxito se demuestra en el hecho de que hay un cincuenta por cien de viviendas más para alquilar. Existen otras medidas de iniciativa privada, pero no se enumeran aquí por prestarse atención fundamentalmente al ámbito público.

### 3.4. Políticas de empleo

Si bien es cierto, tal y como se va desprendiendo de este informe, que la inserción social de los excluidos que se pretende, constituye un amplio universo, comprensivo de otras facetas y problemáticas distintas a la puramente profesional o laboral, el hecho es que la situación de desempleo, sobre todo del de larga duración, se perfila como uno de los principales factores o riesgos desencadenantes de la exclusión social. En este sentido, una de las cuestiones que más llama la atención del análisis realizado es la reducida proporción de hogares pobres en que el sustentador principal está en paro, la elevada proporción de hogares en los que aquél está ocupado y que entre el cuarenta y el cincuenta por cien del total de estos hogares está encabezado por un pensionista o inactivo. En efecto, como ya se ha visto, los hogares encabezados por un desempleado/a apenas superan el quince por cien tanto en la línea de pobreza moderada como en la de pobreza severa. Por contra, prácticamente en la mitad de los hogares que entran dentro de la clasificación de pobreza moderada y en el treinta y seis por cien de los que se sitúan en la pobreza severa el sustentador principal se clasifica como ocupado.

Aunque la presencia de este fenómeno que cabría denominar “pobreza ocupada” ha disminuido en la última década (cuadro 2-20), no deja de ser preocupante el hecho de que siga registrando un volumen importante de casos en los que ni siquiera el empleo o el ejercicio de una actividad económica basten para alejar al individuo o la familia de la pobreza. Una explicación a este relativamente elevado volumen de ocupación entre los sustentadores principales pobres guardaría una cierta relación con su bajo nivel formativo, como se infiere de los sectores productivos en los que se ubican (agricultura y pesca fundamentalmente, además de otros como los no cualificados de la construcción). Como política activa de empleo, con carácter general, la formación profesional, en sus tres vertientes descritas en el apartado 3.1, podría constituir un cauce de salida adecuado en algunos de esos casos pero, al igual que ocurre con otras políticas de empleo de alcance general, la no contemplación en las mismas de la problemática específica de pobreza o exclusión social puede limitar bastante su efectividad en este campo. Por otro lado, la difícil situación del mercado de trabajo hace que a la anterior sea razonable añadir otro tipo de explicación. Así, es posible que el problema del desempleo, sumado a la peor posición de partida de las personas pertenecientes a hogares pobres, les lleve a aceptar ocupaciones al borde de la economía sumergida, de por sí mal remuneradas, a lo

que se suma el carácter estacional e inestable de muchos de los empleos de las ramas en las que se localiza un mayor número de estos ocupados, como es el caso de la agricultura y la pesca. No cabe descartar tampoco la presencia en este grupo de una representación de los llamados “nuevos pobres”, o personas no necesariamente de baja cualificación sin problemas iniciales de desarraigo o marginación que, una vez agotadas las prestaciones y subsidios de desempleo, se ven abocadas a realizar aquellas ocupaciones. En cualquier caso, parece claro que no cabe excluir a este grupo de “ocupados pobres” del colectivo de destinatarios de las políticas de empleo, dado el carácter marginal de las actividades que realizan.

Pero además, no hay que olvidar que la situación de pobreza sitúa a los afectados por ella en una posición desventajosa con respecto al resto de los concurrentes en el mercado de trabajo<sup>38</sup>. Tanto la inserción social como laboral exigen del individuo una serie de requisitos que lo conviertan en “socialmente aceptable” en cuanto a hábitos más o menos saludables, determinado nivel de educación, vivienda digna e incluso indumentaria sin los que cualquier intento de búsqueda de un trabajo “normal” fuera de la economía sumergida o del empleo social protegido resulta prácticamente en vano. De ahí la importancia de garantizar a estas personas un mínimo de subsistencia (ver apartado 3.6.), llámese renta, subsidio o salario social, que les permita mantener unas condiciones de vida dignas, como condición previa o complemento necesario de las políticas de inserción laboral o de otro tipo (educación, vivienda, etc.) dirigidas a ellos. Desvincular el concepto de garantía de una renta mínima del de inserción sociolaboral de los excluidos, como si se tratara de dos aspectos inconexos entre sí, supondría de alguna manera negar la contribución que en términos de calidad de vida aporta la disponibilidad periódica de una cantidad de dinero, como forma de mantener unos vínculos sociales mínimos que impidan la exclusión absoluta del individuo. De ahí que cada vez tenga menos sentido la separación entre políticas “activas” y “pasivas” de empleo cuando ambas se configuran cada vez más como partes de un todo. Por tanto, la evaluación de ambas debe realizarse de manera conjunta, atendiendo a la evolución de sus comunes destinatarios. No obstante, a efectos expositivos se realiza la separación a continuación.

---

<sup>38</sup> En *La caña y el pez* (op.cit) se llegan a distinguir cuatro grados de desarraigo.

### **a.) Políticas “pasivas” de empleo**

Dentro de las políticas de garantía de recursos mínimos al desempleado (convencionalmente denominadas “pasivas”), merece la pena destacar los recientes cambios en la evolución de la tasa de cobertura, el volumen y el perfil de los beneficiarios del subsidio de desempleo y del subsidio agrario, como últimos eslabones de la cadena de protección al desempleo y, por tanto, en la frontera del riesgo de exclusión social. En efecto, en 1995 (último año del que se dispone de datos completos) descendió notablemente (22,4 por cien) el número de beneficiarios del subsidio de desempleo y también, aunque en menor medida, el de beneficiarios del subsidio agrario. Los primeros representaron alrededor de 615.800 personas y los segundos 216.100, en medias anuales<sup>39</sup>. Tanto la disminución de los perceptores del subsidio, como la también experimentada aunque en menor medida (un 15,2 por cien), por los perceptores de la prestación contributiva de desempleo, son atribuibles a la conjunción de varias circunstancias de distinto signo. Así, mientras que una parte de la disminución podría ser achacada a la mejora de la situación económica y, por tanto al menor volumen de desempleados, cabe relacionar también la reducción del número de beneficiarios con el carácter más restrictivo que las reformas legislativas llevadas a cabo en 1992 y 1993 imprimieron a los requisitos de acceso a la prestación que, indirectamente, provocaron un trasvase de beneficiarios desde el nivel contributivo al asistencial<sup>40</sup>, que muchos de ellos habrían agotado también en 1995. Al mismo tiempo, el refuerzo en el control de la gestión de las prestaciones llevado a cabo en 1995 supuso también la exclusión del sistema protector para un volumen importante de beneficiarios.

La disminución del paro no ha sido suficiente para justificar la reducción de perceptores, como lo demuestra el hecho de que también la tasa de cobertura (relación entre

---

<sup>39</sup> La cuantía diaria del subsidio será del 75 por cien del SMI vigente en cada momento, que corresponde según la edad, excluida la parte proporcional de las pagas extraordinarias.

<sup>40</sup> Las razones de tal trasvase, señaladas en la Memoria del CES sobre la situación socioeconómica y laboral en 1994 y 1995, se relacionaron con las reformas legales de 1992 y 1993 que, al modificar los requisitos de acceso al derecho a las prestaciones contributivas hicieron entrar en el nivel asistencial a los desempleados con menores periodos de cotización, fundamentalmente jóvenes y mujeres, que se sumaban a los que con mayores periodos de cotización y derecho agotaban la prestación contributiva y también pasaban al nivel asistencial, en este caso trabajadores que habían perdido su empleo durante el periodo de la crisis de 1991 a 1993.

beneficiarios y parados) haya disminuido. La mayor parte del descenso de beneficiarios del subsidio es atribuible a los perceptores de entre dieciséis y treinta y cuatro años, que representan la mayor parte de la reducción (144.588 de los 177.316 perceptores menos), es decir, aquellos con periodos de cotizaciones más cortos, con más dificultades para el acceso y mantenimiento de la prestación asistencial y a los que más afectó la limitación del concepto de cargas familiares al cónyuge e hijos. A ello se suma la posibilidad de que buena parte de sus relaciones contractuales, en especial de los más jóvenes, hayan transcurrido bajo modalidades de contratación (como la de aprendizaje o el contrato a tiempo parcial de jornada inferior a doce horas a la semana o cuarenta y ocho al mes) que no causan derecho a la prestación por desempleo. No hay que descartar, como sugieren algunos estudios, que una parte de este colectivo haya contribuido al aumento del número de solicitudes de salarios mínimos de integración de las Comunidades Autónomas, cuyo perfil personal coincide cada vez más con el de los que han cesado en la percepción del subsidio, con lo que se estaría produciendo un segundo trasvase de un área de la protección a otra que guardaría relación con el fenómeno de la “nueva pobreza”.

#### **b.) Políticas “activas” de empleo**

Las llamadas “políticas activas de empleo” de alcance general están orientadas, entre otros objetivos, a prevenir futuras situaciones de pobreza o exclusión social que puedan tener su origen en la no inserción del individuo en el mundo laboral o en la expulsión del beneficiario del sistema de protección por desempleo. Hasta ahora se ha tendido a diseñar acciones dirigidas a los colectivos específicos cuya inserción o reinserción laboral desde la situación de paro resulta más problemática. Los grupos habitualmente considerados como destinatarios de estas políticas son los jóvenes, minusválidos, mujeres, parados mayores de cuarenta y cinco años y parados de larga duración. A ellos se añaden algunas medidas residuales dirigidas a otros colectivos desfavorecidos como los inmigrantes, personas acogidas a programas de lucha contra la marginación y perceptores de las rentas mínimas de inserción, drogadictos en proceso de rehabilitación o penados en régimen abierto. Es evidente que el riesgo de caer en la exclusión social para los miembros de estos colectivos variará en cada caso concreto en función, sobre todo, de las circunstancias de su entorno social y familiar.

Las medidas dirigidas a apoyar el empleo de estos colectivos, que se articularon como modalidades subvencionadas de contratación indefinida insertas en algunos programas y modalidades de contratación de fomento del empleo, han demostrado hasta ahora una eficacia muy reducida atendiendo al número de contrataciones registradas<sup>41</sup>. Lo mismo cabe decir de las medidas de fomento del empleo temporal contenidas en los sucesivos Programas de Fomento del Empleo<sup>42</sup>, incluidos, con contenido prácticamente idéntico en las Leyes de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado. Estos últimos presentaban además el inconveniente de que para acceder a las ayudas y subvenciones previstas en los mismos, las empresas debían contratar en todos los casos a beneficiarios de la prestación o del subsidio por desempleo, con lo que el grupo más desfavorecido (el que haya agotado o no haya podido optar ni a uno ni a otro) quedaba excluido de los beneficios del programa.

La propia definición al uso de “colectivos desfavorecidos” no siempre se adecua a las peculiaridades de las víctimas de la pobreza o la exclusión social, puesto que, sobre todo en los programas y modalidades de contratación citados, la situación de “desfavorecimiento” se define únicamente en función de criterios tan generales como la edad (jóvenes y mayores de cuarenta y cinco años), sexo (mujeres), o tiempo en situación de desempleo (parados de larga duración). Aun suponiendo la bondad y posibilidades de éxito de estas medidas, raramente encontrarán cabida en ella las personas inmersas en la pobreza, sobre todo la severa, y la exclusión social pues, aún cumpliendo objetivamente los requisitos que les permitirían acogerse a ellas, difícilmente podrían competir con otros desempleados que cumplan asimismo los mismos requisitos

---

<sup>41</sup> En 1995 las contrataciones acogidas a modalidades de contratación de fomento del empleo indefinido fueron: 3.943 Minusválidos; 2.140 jóvenes (menores de 25 años y entre 25 y 29 años); 7.630 mayores de 45 años; 591 mujeres subrep. y reincorp. (Contratos registrados acogidos a modalidades de fomento del empleo. Anuario de Estadísticas Laborales 1995 del MTSS). La Memoria del CES sobre la situación socioeconómica y laboral contiene un cuadro en el que se desarrolla de forma exhaustiva el contenido de cada una de esas ayudas e incentivos a la contratación y los requisitos de los beneficiarios (Anexo 1, página 344)

<sup>42</sup> El CES ha advertido en dos ocasiones sobre la inconveniencia, el carácter excesivamente generalista de estos Programas y la necesidad de su replanteamiento ante sus escasos resultados (en 1995 sólo se celebraron 56.400 contrataciones temporales acogidas al programa, del total de más de 6 millones de contrataciones (Vid. Dictamen 6/1995 y Dictamen 3/1996).

generales (por ejemplo, mayores de cuarenta y cinco años), pero sin problemas de integración social o desarraigo.

Quizá ante los escasos resultados obtenidos con este tipo de medidas residuales, en 1995 se crearon los servicios integrados para el empleo (SIPES), en un contexto de amplia redefinición de funciones del servicio público de empleo (INEM). Su creación se basa en la tendencia actual, que impregna la filosofía del conjunto de las políticas activas de empleo en general, de mejorar la “empleabilidad” de los parados mediante planes personalizados de formación o elaboración de itinerarios ocupacionales “individuales”, que se adapten a las características de cada caso concreto. A pesar de que su reciente aparición impide una evaluación de sus resultados, el carácter de apoyo integral que define el contenido de sus funciones despierta expectativas de mejora en el campo de las políticas activas dirigidas a colectivos específicos. Su labor se centrará fundamentalmente en el apoyo a la inserción laboral de los colectivos más desfavorecidos o con mayores dificultades de inserción, particularmente en los parados de larga duración, mediante acciones integrales de acompañamiento personalizado en la búsqueda de empleo que incluyen acciones formativas y de mejora de la empleabilidad. Son varias las razones por las que los SIPES parecen dibujarse como una vía adecuada de inserción laboral de los excluidos.

En primer lugar, el hecho de que estos servicios se basen en la colaboración del INEM con entidades públicas y privadas próximas al entorno local o social de los desempleados, articulada en forma de convenios de colaboración. Ello posibilita que entidades locales, sindicatos, ONGs y otras asociaciones que ya cuentan con una experiencia consolidada de ayuda a la inserción laboral de estos colectivos (y que en ocasiones habrán tenido que acogerse a otras medidas o instrumentos de carácter general no siempre adecuados a sus objetivos para ver financiada su actuación), cuenten con una forma institucional propia respaldada por el INEM para realizar un servicio que, dado su mayor conocimiento de la problemática y del colectivo afectado, están en mejores condiciones de prestar que los organismos públicos de alcance general.

En segundo lugar, para la constitución de un SIPE se hace necesaria la determinación específica del colectivo en el que va a centrar su actuación, así como la elaboración de un plan personalizado de empleo/formación, atendiendo a las peculiaridades de los demandantes de empleo. Esto implica la posibilidad de un acercamiento más realista a las

necesidades concretas del grupo objeto de inserción lo que, en el caso de las personas con problemas de integración las sitúa en una situación más favorable, al preverse la consideración individual de cada caso concreto. La posición del desempleado en los SIPES está mucho más tutelada que la que tienen en relación con las medidas de alcance general y programas de fomento del empleo para colectivos desfavorecidos. En el caso de estas últimas dependía únicamente del mercado el que estas personas fueran contratadas o no, en función de lo atractivo que resultaran a las empresas los incentivos fiscales, de cotización o subvenciones correspondientes. La experiencia ha demostrado que tales atractivos no bastan o no lo debían ser tanto dados los escasos resultados obtenidos.

En tercer lugar, la idea que subyace a los SIPES es la de la corresponsabilización de la sociedad y de los afectados, con respaldo institucional, en la búsqueda de soluciones al problema del paro. En el caso de las ONGs, cada vez se hace más patente la relevancia de su consolidación y del importante papel que pueden desempeñar, así como de la necesidad de una colaboración estrecha con los organismos oficiales desde su experiencia y contacto más próximo con la problemática de la exclusión social en todas sus dimensiones. Desde 1995 hasta ahora<sup>43</sup> en el caso de los SIPES, a las iniciativas de colaboración con el INEM, que en un principio partieron más bien de las corporaciones locales, se han ido añadiendo las de sindicatos, ONGs y otras organizaciones y asociaciones de interés social.

Existen además otro tipo de programas que podrían calificarse como de políticas de empleo dirigidas específicamente a los más excluidos, que se configuran como parte de o requisito previo a la concesión del ingreso social o salarios de integración, implantados en las diferentes Comunidades Autónomas. Aunque sean distintas según la CC.AA., dentro del contenido común a todos los programas de salarios sociales se suele distinguir siempre un área de empleo, en la que se prevén acciones de orientación y motivación laboral, formación profesional, apoyo a la búsqueda de empleo, acceso al trabajo autónomo y a la economía social, inserción en empresas y empleo social para los perceptores de los salarios de integración.

---

<sup>43</sup> Por RD 735/1995, de 5 de mayo, por el que se regulan las agencias de colocación sin fines lucrativos y los servicios integrados para el empleo.



En este marco, las experiencias o instrumentos más innovadores ligados a los salarios sociales han sido el empleo social protegido, los proyectos de inserción y las empresas de inserción<sup>44</sup>.

1. El empleo social protegido. Esta es una de las experiencias más positivas en el campo de la inserción económica de los excluidos. Aparece por primera vez en Navarra en 1990 como alternativa a la renta básica de inserción. En esta Comunidad es gestionado por los Ayuntamientos y financiado por el gobierno autonómico hasta el ciento sesenta y cinco por cien del salario mínimo interprofesional. Se materializa a través de la contratación laboral temporal a tiempo parcial de los solicitantes (entre seis y doce meses) y se completa a veces con acciones de formación y promoción profesional. Hasta ahora, las Comunidades Autónomas en las que existe esta modalidad de inserción son Andalucía, Asturias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia y Navarra (cuadro 3-6).
2. Los proyectos de inserción. No son propiamente instrumentos de inserción laboral, sino que se situarían en una fase previa de acompañamiento social al excluido, en la que se desarrollan básicamente acciones de formación ocupacional en talleres, iniciación y motivación al empleo. No constituyen alternativa, sino complemento/fundamento de la acción de inserción de los salarios de integración. Al no realizarse generalmente sobre la base de una relación laboral, su duración es menos rígida que en el caso del empleo social protegido.
3. Las empresas de inserción. Se trataría de avanzar un paso más a partir de la participación inicial de los excluidos en las figuras anteriores generando estructuras económicas estables y cada vez más “normalizadas”. De hecho, el “embrión” de algunas de ellas ya se ha constituido a partir de algunos proyectos de inserción- que por su menor rigidez temporal parecen ser más idóneos como campo de cultivo de futuras empresas de inserción- que se han desarrollado de forma muy positiva. Un ejemplo son los Proyectos IMI en la Comunidad de Madrid, cuya positiva experiencia está sirviendo para el desarrollo de las empresas de inserción.

---

<sup>44</sup> Un desarrollo exhaustivo del contenido de estos proyectos y del grado de implantación en las distintas Comunidades Autónomas se encuentra en Manuel Aguilar, Mario Gaviria y Miguel Laparra, “La caña y el pez. Estudio sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas”, Colección de estudios, Fundación FOESSA, 1995.

En un sentido amplio, las iniciativas de empresas de inserción no se limitan a los casos citados ni parten siempre de la iniciativa pública. El movimiento ciudadano, algunas ONG y asociaciones formadas por los propios afectados, han desarrollado sus propios mecanismos de integración económica que podrían calificarse de “empresas de inserción” que, al carecer de un techo legal específico a nivel estatal, se han tenido que amoldar a las existentes adoptando en ocasiones la forma de fundaciones, cooperativas o asociaciones en el marco del autoempleo y la economía social. Cabe mencionar, como algunas de las más conocidas, el caso de Los Traperos de Emaús, en Navarra, o la divulgación y venta de periódicos sobre la exclusión social por parte de los propios afectados (“prensa social”), como el grupo “La Farola”, experiencias de “autoayuda” que cuentan cada vez con una mayor dimensión y que merecerían una atención legal específica (cuadro 3-7).

### **3.5. Servicios sociales**

Los servicios sociales públicos desempeñan una función decisiva en la garantía de un mínimo nivel de protección social de la población. Son tres las funciones que realizan para la cobertura de estos mínimos: la prevención de situaciones carenciales o conflictivas, la rehabilitación o promoción de personas o grupos en desventaja frente al resto de la sociedad y los cuidados de alivio o mantenimiento. La garantía del cumplimiento de estos derechos sociales la asumen las Administraciones Públicas, configurando así un sistema público donde converge la acción de la Administración Central, la Seguridad Social, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales.

Por una parte el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO) se ocupa de las prestaciones de servicios sociales de la Seguridad Social, que gestiona directamente en el ámbito estatal y cuya gestión en el ámbito territorial ha sido transferida a las Comunidades Autónomas<sup>45</sup>. Estos servicios están destinados a grupos o colectivos

---

<sup>45</sup> Durante 1995 se ha producido la transferencia de las competencias del INSERSO en materia de gestión de los servicios sociales complementarios de las prestaciones de la Seguridad Social a las Comunidades Autónomas de Murcia, Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Madrid y en 1996 a Aragón, Baleares, Cantabria y Extremadura. Falta la Rioja, con lo que se completará el proceso de transferencias que se inició en julio de 1981 con el primer traspaso de servicios a Cataluña.

específicos con necesidades especiales, que pueden ser susceptibles de marginación o exclusión como las personas con minusvalía, las personas de la tercera edad, los refugiados y desplazados y otros colectivos con problemas de arraigo en la sociedad.

La asistencia a personas con minusvalía se desarrolla a través de prestaciones económicas y de centros y servicios especializados. Los servicios destinados a la tercera edad incluyen la creación y mantenimiento de residencias de pensionistas, hogares y clubes y el desarrollo de programas de turismo y termalismo social.

Entre los organismos de la Administración Central con competencias en materia de servicios sociales cabe citar a la Dirección General de Acción Social, del Menor y de la Familia, a través de la que se impulsa el Plan Concertado de Servicios Sociales, se tutela a las Fundaciones, se distribuyen las subvenciones a Organizaciones no Gubernamentales para programas de interés social, y se desarrollan programas de servicios sociales para la infancia y la familia. El Instituto de la Mujer y el Instituto de la Juventud, por su parte, desarrollan una acción dirigida a mejorar y facilitar la situación de las mujeres y de los jóvenes, respectivamente. (Para un análisis detallado de la situación y políticas de estos grupos específicos ver *Economía, Trabajo y Sociedad, Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral 1994*, Capítulo III.3.3. Programas de integración social).

La red básica de servicios sociales, predominantemente municipal, asume las prestaciones básicas de los servicios sociales y la garantía de un nivel mínimo de protección social en el Estado español. El Plan Concertado de Servicios Sociales para el desarrollo de prestaciones básicas en corporaciones locales de 1988, está basado en la cooperación económica y técnica entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que conjuntamente colaboran con las Entidades Locales en el cumplimiento de las obligaciones según la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local y las Leyes de Servicios Sociales de las Comunidades Autónomas. El objetivo final es el establecimiento de una red primaria de servicios sociales municipales.

Por último, se encuentran los servicios sociales que se realizan dentro de los programas de rentas mínimas, donde también existen ciertas medidas destinadas a actividades de servicios sociales para los beneficiarios. Su análisis específico se realiza en el apartado 3.6.b) sobre rentas mínimas.

Esta dispersión dificulta el análisis del mapa español de servicios sociales, que además cuenta con un gran apoyo por parte de las entidades sin ánimo de lucro dirigidas por la iniciativa privada. Todo ello contribuye a una gran desigualdad territorial en la provisión de estos servicios, encontrándose un solapamiento de actividades y baja optimización de recursos. De hecho, el análisis realizado de la distribución territorial de competencias en servicios sociales en el Informe FOESSA, apunta que son las Comunidades Autónomas las que se reservan las competencias fuertes y la normativa en esta materia, mientras que las Diputaciones Provinciales quedan pobremente dotadas de cometidos, salvo en algunos casos, y los municipios reciben la responsabilidad de proveer los servicios de primer nivel en las comunidades de más 20.000 habitantes<sup>46</sup>. Es más, la noción de asistencia social o servicios sociales no está precisada en la Constitución y por ello no tiene definición específica a nivel nacional. En los traspasos de competencias a las distintas Comunidades Autónomas se encuentra diferente terminología para este campo, como es la asistencia social, el bienestar social, la beneficencia o los servicios sociales. No existe regulación sectorial unitaria, estando la normativa estatal destinada a aspectos o colectivos concretos como puede ser el caso de la LISMI, dirigida a personas con discapacidades, el Instituto de la Mujer o el Consejo de la Juventud<sup>47</sup>. Por estas razones, es difícil analizar globalmente la eficacia y extensión de los servicios sociales, aunque sí se pueden distinguir varios componentes dentro de este confuso panorama de los servicios sociales.

El Plan Concertado es, pues, una de las principales iniciativas destinadas específicamente al tratamiento y lucha contra la pobreza y es además la fuente principal de estadísticas en cuanto al nivel primario de servicios sociales. Por esta razón se analizan sus actividades en este apartado.

La cobertura de los servicios se encuentra repartida entre distintos tipos de equipamientos: los Centros de Servicios Sociales, los Albergues y los Centros de Acogida. Es en los centros de servicios sociales donde generalmente se realizan todas las

---

<sup>46</sup> Casado, Demetrio, “Acción social y servicios sociales”, *V Informe sociológico sobre la situación social en España*, Fundación FOESSA, Madrid, 1994

<sup>47</sup> Ministerio para las Administraciones Públicas, *Régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas: Asistencia social*, Colección Informes y Documentos, Serie Administración del Estado, Madrid, 1992.

actividades que engloban el Plan, mientras que los albergues y los centros de acogida tienen una función más específica destinada a estancias y comedores. En total, se ha atendido en 1993 a casi tres millones de usuarios y esta cifra además ha experimentado un claro aumento desde sus comienzos (cuadro 3-8). Sin embargo, y a pesar del creciente aumento de usuarios, el número de centros ha sufrido una reducción en los últimos años. Mientras que en 1992 existían un total de 851 centros, en 1993 la cifra disminuyó a 815. Es de esperar que los esfuerzos para mejorar el déficit público presionen para reducir aún más estas cifras. También se debe resaltar que si bien se ha experimentado un aumento de usuarios reales en todos los centros, los albergues y centros de acogida encuentran una infraocupación de sus equipamientos. Los dormitorios de los albergues han sido utilizados solamente en un treinta y ocho por cien de sus posibilidades y los centros de acogida en un cuarenta por cien mientras que los comedores se han utilizado más en los albergues, con un setenta y tres por cien de ocupación frente a un veintidós por cien en los centros de acogida (cuadro 3-10).

A través de esta red de centros se realizan actividades de prevención, rehabilitación y cuidados asistenciales (cuadro 3-10). Por una parte y como puerta de acceso al sistema de servicios sociales se encuentran las actividades de *información y orientación*, dirigidas a garantizar a toda la población los medios para conocer los derechos y recursos sociales existentes, así como proporcionar asesoramiento para canalizar sus demandas. Generalmente se trata de información general sobre recursos y prestaciones (pensiones, vacaciones 3º edad) que se concede a través de entrevistas, visitas o divulgación de información. Estas tareas implican orientación y asesoramiento profesional, que pueden resultar en la derivación a otros servicios.

La *ayuda a domicilio* facilita a personas y familias en su propio entorno una serie de atenciones para la mejor realización de sus actividades cotidianas y para evitar así su internamiento. Se presta ayuda en las tareas domésticas, seguimiento médico y sanitario y atención de carácter auxiliar, acompañamiento para realizar gestiones, telealarma, adaptación de viviendas, orientación y animación hacia actividades de ocio, culturales, recreativas y actividades educativas.

El *alojamiento y la convivencia* son programas destinados a la acogida de casos agudos, como mujeres maltratadas, madres solteras, menores abandonados, víctimas de malos tratos, transeúntes o inmigrantes. Se trata de actividades en núcleos de convivencia que

implican actuaciones para el acogimiento familiar, gestiones y subvenciones para estancias de emergencia en albergues municipales y centros de acogida o pensiones o viviendas tuteladas e incluso pago de alquileres en situaciones de desahucio.

El dispositivo de *prevención e inserción* se lleva a cabo a través de la intervención de equipos profesionales para evitar la marginación y exclusión social de personas o grupos en situación de riesgo. Entre las actividades realizadas se incluyen medidas preventivas y de animación para la educación sanitaria, actividades socioculturales, ludotecas, programas de vacaciones, aulas de naturaleza y campañas de sensibilización. También incluye actividades específicas dirigidas a facilitar el acceso a recursos normalizados entre los que se incluyen el trabajo social de educadores, los cursos y huertos ocupacionales y las escuelas de padres y medidas destinadas a individuos que se encuentran en proceso de marginación o exclusión como granjas oficio para minusválidos.

Existen alrededor de 273 albergues de alojamiento para transeúntes, de los cuales 168 cuentan con 5.526 plazas y el resto contaba con otro tipo de servicios como comedores, tratamiento psicológico y social. En los albergues y centros de acogida dependientes del Ministerio de Asuntos Sociales fueron atendidas 19.326 personas en los primeros y 1.749 en los segundos en 1993. El número de estancias fue de casi 73.000 en los albergues y 121.000 en los centros de acogida aunque se presentaron más casos de uso de los servicios de comedor, con 172.600 personas en los primeros y 121.000 en los segundos<sup>48</sup>.

En la actualidad, el Plan Concertado se encuentra en una etapa de transición. La política de servicios sociales ha evolucionado tanto en materia legislativa por parte de las Comunidades Autónomas como por los planteamientos filosóficos de competencias de Corporaciones Locales y Comunidades Autónomas. Se están articulando cada vez en mayor grado programas integrales en el ámbito territorial de las Corporaciones Locales y a su vez la iniciativa social está creciendo, con un papel de mayor protagonismo en el ámbito del bienestar social.

---

<sup>48</sup> Ministerio de Asuntos Sociales, *Sistema Público de Servicios Sociales Básicos, Memoria Anual 1993/Previsiones 1994*, Madrid, 1995.

Por ello, los responsables de estas actividades han realizado una evaluación y un seguimiento del Plan Concertado con objeto de adaptarlo a las nuevas necesidades. Se ha propuesto que el Plan Concertado expanda su red para consolidar el Sistema Público de Servicios Sociales de nivel primario, destinado a los servicios sociales generales para toda la población y de gestión local. Este primer nivel (o de atención primaria) actuaría como respuesta ante cualquier demanda o situación de necesidad, realizada con medios normalizados, destinada a individuos, familias o grupos específicos y de gestión local. En cambio, el segundo nivel se trataría de atención especializada, destinada a usuarios provenientes del nivel primario, realizada con medios especializados y destinada generalmente a situaciones o colectivos específicos<sup>49</sup>. Para conseguir la consolidación de este sistema se propone que cada Administración Pública implicada apruebe los recursos adecuados para poder garantizar y consolidar las prestaciones y los servicios. A su vez se propone la promoción de acciones de cooperación entre las distintas Administraciones y de éstas con el sector privado primando las organizaciones sin ánimo de lucro para planificar coherentemente las acciones a desarrollar, optimizar y racionalizar los recursos y ofrecer al ciudadano un conjunto de actuaciones definidas e identificables<sup>50</sup>.

De hecho, la red básica de servicios sociales debería ser la encargada de realizar programas y destinar recursos para combatir la pobreza y la exclusión social, pues es esta red la que cuenta con los requisitos adecuados: entre ellos se podría destacar su proximidad al usuario, que le confiere especial ventaja en el diseño de las políticas y programas por el conocimiento de las necesidades reales del beneficiario; la formación del personal especializado dentro de esta red facilita las tareas a realizar, pues son los asistentes sociales las personas adecuadas para detectar necesidades y poner en práctica distintos servicios o programas; además, la red de servicios sociales básicos constituye el primer eslabón de acceso a la Administración Pública por parte del ciudadano y por ello

---

<sup>49</sup> Documento aprobado por la Conferencia Sectorial, referido a la flexibilización de las prestaciones básicas de servicios sociales de Corporaciones Locales del Plan Concertado. *Sistema público de servicios sociales, memorial anual 1993*, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1995.

<sup>50</sup> Documento aprobado por la Conferencia Sectorial, referido a la estabilización del Plan Concertado. *Sistema público de servicios sociales, memorial anual 1993*, Ministerio de Asuntos Sociales, Madrid, 1995.

puede ser el entorno adecuado para detectar deficiencias y necesidades y destinar al beneficiario hacia posibles programas de apoyo en distintos ámbitos.

### **3.6. Garantía de recursos**

Las políticas de protección social de los Estados surgen como respuesta institucional a la atención de las necesidades básicas de los ciudadanos. En España entre los principios rectores de la política social y económica consagrados en la Constitución se encuentra el compromiso para los poderes públicos de mantener un régimen público de la Seguridad Social para *todos los ciudadanos*, que garantice la asistencia y prestaciones sociales *suficientes ante situaciones de necesidad*, especialmente en caso de desempleo<sup>51</sup> (artículo 41). Esta exigencia constitucional ha hecho necesario el establecimiento de fórmulas de prestaciones económicas a los españoles en situación de necesidad que no tienen acceso, por la razón que sea, a las prestaciones de naturaleza contributiva a la Seguridad Social.

Hoy en día no existen dudas en cuanto a la continuidad del sistema actual de protección social, sistema de reparto basado en la universalidad de las prestaciones sociales garantizada por la coexistencia de dos subsistemas, uno contributivo basado en las cotizaciones del trabajo y otro asistencial, de apoyo a los más necesitados, este último instrumentado a través de las prestaciones no contributivas. En cuanto a estas últimas, la primera recomendación del Pacto de Toledo -y también la única que se refería específicamente a esta modalidad de pensiones- hacía referencia a la *adopción de las medidas necesarias para profundizar progresivamente en la dirección de la separación de las fuentes de financiación según la naturaleza de la protección (ya iniciada en 1989) hasta su culminación efectiva en el menor plazo posible, quedando claramente delimitados el sistema contributivo y no contributivo. (...) Las aportaciones del presupuesto del Estado deberán ser suficientes para garantizar las prestaciones no contributivas, la Sanidad, los servicios sociales y las prestaciones familiares.*

---

<sup>51</sup> Se ha optado por tratar el subsidio de desempleo en la parte dedicada a las políticas de empleo por considerarlo una parte sustancial de éstas, inseparable de las denominadas “políticas activas de empleo”.



En nuestro país existen diversos instrumentos legales, dentro del sistema de protección social general, tendentes a cumplir la función antes señalada. A nivel estatal conviven las pensiones no contributivas de vejez e invalidez instituidas en 1991 con las antiguas pensiones asistenciales del Fondo Nacional de Asistencia Social y los subsidios de garantía de ingresos mínimos y otras prestaciones de la Ley para la integración social de los minusválidos (LISMI), junto con las prestaciones familiares por hijo a cargo. Las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, han instaurado además sistemas de salarios mínimos que tienden a establecer una garantía de recursos económicos suficientes a las personas y colectivos que se encuentran en situaciones de exclusión social de cualquier tipo, no sólo en caso de vejez, enfermedad o invalidez.<sup>52</sup>

#### **a.) Prestaciones económicas no contributivas de la Seguridad Social**

El sistema de prestaciones económicas no contributivas en sus actuales términos surgió en 1991 a partir de la entrada en vigor de la Ley 26/1990, de pensiones no contributivas, que supuso la universalización del derecho a pensiones de jubilación e invalidez y a las prestaciones económicas por hijo a cargo, del sistema de Seguridad Social, extendiéndolo a todos los ciudadanos independientemente del hecho de las cotizaciones derivadas del trabajo.

El reconocimiento del derecho a las pensiones no contributivas está supeditado al cumplimiento de una serie de requisitos personales del beneficiario y de límite de recursos de la unidad familiar. Con carácter general es necesario un periodo mínimo de residencia en el país de cinco años, de los que dos han de ser inmediatamente anteriores a la fecha de la solicitud de la pensión. En el caso de las pensiones no contributivas de jubilación el beneficiario deberá haber cumplido los sesenta y cinco años, mientras que en las de invalidez el límite de edad está comprendido entre los quince y los sesenta y cinco años y el grado mínimo de minusvalía exigido es del sesenta y cinco por cien.

El límite de recursos procedente de rentas o ingresos de cualquier tipo de pensión que se utiliza como criterio de constatación del estado de necesidad coincide con el de la cuantía anual de la pensión no contributiva que se fija en los Presupuestos Generales del

---

<sup>52</sup>Ver Cuadro comparativo de las cuantías de las distintas prestaciones.

Estado y cuyo importe actual es de 35.580 ptas. al mes<sup>53</sup>. En cierto modo, y bajo la perspectiva de los ingresos, no deja de constituir una consideración de umbral de pobreza, en la medida en que este tipo de pensiones se configura como garantía de ingresos mínimos; es decir, que nadie debe quedar por debajo. La cuantía efectiva se reduce en un importe igual al de las rentas o ingresos anuales de que disponga el beneficiario, hasta el límite del veinticinco por cien del importe anual de la pensión, que constituye el mínimo de la cuantía efectiva. Si con el beneficiario conviven en la misma unidad económica una o más personas con derecho a la prestación se sumará a la inicial el setenta por cien por cada beneficiario adicional. En el caso de la pensión de invalidez, si el beneficiario está afectado por un grado de minusvalía superior al 75 por cien y necesita el concurso de otra persona para la realización de los actos más esenciales de la vida se eleva la cuantía en un cincuenta por cien (17.790 ptas.).

Antes de analizar la evolución de este tipo de pensiones, es preciso tener en cuenta su convivencia con otro tipo de prestaciones económicas basadas en la carencia de recursos que proceden del sistema anterior a la Ley 26/1996 y parcialmente supervivientes en la actualidad. En efecto, dado que con anterioridad a la misma existían las pensiones asistenciales para ancianos y enfermos del Fondo Nacional de Asistencia Social<sup>54</sup> (cuya concesión era de carácter discrecional) y las prestaciones económicas de la LISMI, los derechos de las personas beneficiarias de las mismas a la entrada en vigor de la Ley de pensiones no contributivas<sup>55</sup> se mantuvieron, teniendo la opción de elegir entre seguir percibiendo las antiguas ya derogadas o acogerse a las nuevas. Para fomentar el trasvase

---

<sup>53</sup> La cuantía de la pensión de invalidez se complementa con un 50% mas en caso de que siendo la minusvalía igual o superior al 75%, se necesite otra persona para realizar los actos más esenciales de la vida.

<sup>54</sup> Ley de 21 de julio de 1960, por la que se crea el Fondo Nacional de Asistencia Social (FONAS).

<sup>55</sup> Pensiones de asistencia social de vejez y enfermedad del desaparecido Fondo Nacional de Asistencia Social reguladas por RD 2620/81 de 24 de julio; Pensiones derivadas del sistema especial de prestaciones sociales y económicas que estableció la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social de los minusválidos y desarrollado por RD 383/1984, de 1 de febrero, que reguló los subsidios de garantía de ingresos mínimos (SGIM), de Ayuda de Tercera Persona (SATP) y de Movilidad y Compensación por Gasto de Transporte (SMGT). Las cuantías a percibir desde su congelación en 1992 son: Pensión de Asistencia social de vejez y enfermedad y SGIM de la LISMI: 24.935 ptas./mes; SATP: 9.725 ptas./mes; SMGT: 5.305 ptas./mes.

de un sistema a otro la cuantía de las primeras se encuentra congelada desde 1992 en 24.935 ptas. al mes.

Consecuentemente con la universalización del derecho a las prestaciones no contributivas que supuso la Ley 26/90, el incremento anual del número de beneficiarios ha sido muy notorio hasta 1995, fruto tanto del mencionado trasvase de antiguos perceptores de pensiones asistenciales PAS y del subsidio de garantía de ingresos mínimos de la LISMI, como de nuevos ingresos correspondientes a personas que optaban directamente a una PNC (cuadro 3-11). Resultado de este movimiento de entradas al sistema de PNCs ha sido el constante aumento mostrado por el conjunto de pensiones no contributivas que, sin embargo, tenderá a estabilizarse a medida que se vaya avanzando en el trasvase de las prestaciones del antiguo sistema.

No obstante, transcurridos cinco años desde que se abrió dicha posibilidad, y a pesar de que la cuantía de las PNCs es más elevada que la de las anteriores pensiones asistenciales y de la LISMI, no se ha producido el cambio definitivo de un sistema a otro por parte de todos los beneficiarios, lo que en principio podría obedecer a razones de desconocimiento de la posibilidad de acceder a una PNC. Dado el tiempo transcurrido desde su creación, parece más plausible la explicación que atribuye dicha estabilización a la dificultad de los beneficiarios de cumplir los requisitos para el acceso a la PNC, bien porque haya cambiado la situación personal del beneficiario que en su día le dio derecho a la prestación económica, o bien por el carácter más estricto de algunas de las condiciones de acceso a las PNCs. En concreto, para los beneficiarios de las prestaciones de la LISMI los requisitos de acceso a la PNC son más duros que los que les dieron acceso a su prestación actual: mientras que la LISMI establecía el límite de recursos máximos a partir de la renta personal del solicitante (inferiores al 70 por cien del Salario Mínimo Interprofesional o al cien por cien si se tienen personas a su cargo), para el acceso a una PNC se tiene en cuenta el criterio de renta familiar como unidad económica cuyos ingresos anuales no deben rebasar la cuantía anual equivalente a la de la PNC.

La adopción del criterio de unidad familiar para el cómputo del límite de recursos, que en el caso anterior actuaba como freno al crecimiento de PNCs, puede asimismo surtir el efecto contrario, una vez que el límite de recursos mínimos se ve atemperado por la presencia de convivientes ascendientes o descendientes del beneficiario en primer grado. Ello puede dar lugar a prácticas en ocasiones abusivas como el incremento ficticio del

tamaño real de la unidad económica familiar: empadronando parientes se puede acceder más fácilmente a una PNC. La lucha contra el fraude en la percepción de prestaciones no contributivas constituye un objetivo constante de mejora del sistema. En este sentido, uno de los mayores retos que se plantean es alcanzar una visión lo más ajustada posible a la realidad, acerca del volumen y extensión de este tipo de prácticas a fin de evitar una imagen exagerada del problema que perjudique, en última instancia, a los destinatarios de pleno derecho de estas políticas.

La evolución de la cuantía de las pensiones no contributivas ha sido considerablemente ascendente desde su entrada en vigor en 1991, habiendo pasado de representar en aquel año el cuarenta y nueve por cien del SMI al cincuenta y cuatro por cien desde 1993. Es evidente que a pesar de esas subidas continúa tratándose de una cantidad bastante exigua: en gran parte de los casos apenas servirá sino para cubrir necesidades muy básicas que determinen únicamente el cruce del límite entre la pobreza severa y la moderada que ha sido uno de los efectos más notables de la universalización del derecho a diversas prestaciones, en concreto de las pensiones no contributivas. Sin embargo, dado que también se ha ido acortando la diferencia con la cuantía mínima de las pensiones contributivas (que en 1996 ascendía a 53.435 ptas. al mes en catorce pagas para un titular sin cónyuge a cargo y 62.870 ptas. con cónyuge a cargo) el margen para el ascenso de la cuantía de las PNCs en relación a las contributivas no resulta excesivo, teniendo en cuenta la necesidad de mantener una distancia entre las cuantías de las mismas, que de no existir podría desincentivar la cotización. No hay que olvidar que la escasez del importe de estas pensiones está en estrecha relación con el grado de extensión de las prestaciones no económicas a que pueda optar el beneficiario y que cubran sus necesidades básicas. El acceso a la mayoría de los servicios públicos no representa un problema hoy en día para los pensionistas, y la misma ley que creó las PNCs estableció la gratuidad de la asistencia médico-farmacéutica y los servicios sociales de la Seguridad Social. Sin embargo, otros aspectos como los costes de la vivienda o la insuficiencia de plazas residenciales siguen representando un grave lastre económico para los perceptores de PNCs que no los tienen solventados. La mejora de la red de servicios públicos sociales en esta dirección se hace necesaria como complemento de unas pensiones de cuantía escasa y para cuya subida existe un margen reducido.

Al igual que en el resto de la Unión, en España las rentas mínimas se configuran como el último eslabón en la cadena del sistema de protección social. Se entiende por renta

marcha para atender las necesidades de los más desfavorecidos. Estos programas suelen comprender tanto rentas de subsistencia periódicas como ayudas de emergencia

Muchos de los salarios sociales adoptan, en nuestro país, la fórmula de sistemas de renta mínima de inserción propiamente dichos, y responden, al menos en su diseño, a lo que se

anteriores experiencias atendían sustancialmente a lo asistencial y a lo económico (en la perspectiva de pobreza económica) y las actuales, siguiendo el ejemplo del Revenu Minimum d' Insertion francés (ingreso mínimo de inserción) parten, al menos teóricamente, de la concepción del doble derecho: derecho a unos ingresos mínimos y derecho a la inserción social (en la perspectiva de responder al carácter multidimensional de la exclusión, de componentes más complejos que la mera carencia de recursos económicos).

Dejando aparte los precedentes de las ayudas familiares de Navarra para familias en situación de necesidad (1985) y algunos casos de ayudas locales, en nuestro país aparecen, con el carácter de salario social, en 1990, con la implantación del Ingreso Mínimo de Inserción en el País Vasco.

Actualmente las diecisiete Comunidades Autónomas<sup>56</sup> tienen algún sistema de rentas mínimas, si bien en alguna Comunidad tiene carácter prácticamente testimonial y un escaso desarrollo. Ello ha dado lugar a diecisiete regulaciones distintas, con distintos requisitos de acceso, distintas prestaciones, distintas cuantías y distintas obligaciones, creando así un sistema heterogéneo que no favorece el establecimiento de situaciones similares entre los posibles beneficiarios de las prestaciones, a pesar de que las necesidades a cubrir sean prácticamente idénticas (cuadro 3-12).

---

<sup>56</sup> La asistencia social constituye una competencia que puede ser asumida por las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el diseño constitucional, y así ha ocurrido, art. 148, 1, 20ª.

Estas diferencias también se reflejan en las diversas concepciones y filosofías, que no se atienen a la categoría de rentas mínimas en el sentido estricto, si bien todos los modelos

es distinto y las consecuencias prácticas también pueden variar. Así algunos sistemas siguen el modelo francés de doble derecho y otros acentúan la contrapartida, esto es, se

dar lugar, cuando la inserción no funciona, no existen medios o no sean adecuados, a cuestionar la necesidad de la prestación y su otorgamiento, acentuando el carácter de

más activa por parte del beneficiario -que normalmente tendrá, por sus características, más problemas para la inserción- que la que se viene reclamando a otros beneficiarios de prestaciones similares para su inserción social y profesional.

En cualquier caso conviene advertir que todos los sistemas de rentas mínimas establecen obligaciones y compromisos para acceder a la prestación así como la obligatoriedad, más o menos acentuada, de seguimiento de un plan para la inserción o de la aceptación de un empleo de utilidad colectiva.

A grandes rasgos se podrían configurar tres modelos:<sup>57</sup>

1. Programas de rentas mínimas de inserción, comprensivos de una ayuda económica y acciones de apoyo y acompañamiento social para la inserción, basados en criterios de cuasi-derechos. Se viene reconociendo el Ingreso Mínimo de Inserción del País Vasco como el más avanzado y cercano a los postulados del doble derecho que introduce el RMI francés. En esta Comunidad Autónoma está reconocido como un derecho subjetivo pleno, cuya concesión no está sujeta a disponibilidades presupuestarias. Madrid y Cataluña constituyen otros ejemplos, aunque presentan algunas limitaciones en el sentido expuesto.

---

<sup>57</sup> Ver en la Memoria del CES 1994 "Pobreza y rentas mínimas: programas necesarios pero no suficientes" (páginas 461 a 469) y "Las Rentas Mínimas de Inserción de las Comunidades Autónomas" (Manuel Aguilar; Miguel Laparra y Mario Gaviria, Documentación Social nº 96). Para un mayor conocimiento de todo lo relacionado con los salarios sociales puede consultarse *La Caña y el Pez, estudio sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas* (Manuel Aguilar, Miguel Laparra y Mario Gaviria, Fundación FOESSA, 1995). Estas tres publicaciones constituyen las principales fuentes bibliográficas utilizadas.

2.

los derechos derivados de una relación laboral por cuenta ajena, mayoritariamente de origen público. En el caso de que no sea posible, se concede la prestación económica

3.

acciones simbólicas de inserción: las acciones de inserción son variadas y consisten, entre otras, en actividades y obligaciones relacionadas con aspectos de promoción

ocupacionales, escolarización de menores, abandono de la mendicidad, acceso a la formación profesional, empleo social, inserción en empresas y actividades de utilidad

actuación más integral con intervención de otras áreas o departamentos sociales

A pesar de la diversidad de las regulaciones, pueden señalarse una serie de características

- La duración por tiempo determinado, si bien en muchos modelos se prevé la  
  
Suele oscilar entre tres meses y tres años.  
  
explícitamente en algunos con el carácter de contrapartida y condicionando su  
  
normalmente de adhesión por parte del afectado. En ocasiones colabora y participa de
- La familia es la principal unidad beneficiaria de referencia. Por ello se habla de un  
  
actualmente matizado, dado que muchos de los beneficiarios de estos programas son
- La edad oscila entre veinticinco y sesenta y cuatro años, con la excepción de menores
- Se ha establecido un sistema de incompatibilidades, en ocasiones con prestaciones

a cargo. En cualquier caso son incompatibles con la percepción de ingresos más allá de la cuantía de la renta mínima y tiene carácter complementario con respecto a otras prestaciones.

- Las cuantías para los segundos y siguientes beneficiarios son muy reducidas, con un escaso incremento por cada miembro adicional.
- Se exige un periodo previo de residencia en el territorio autonómico para tener derecho a la prestación, así como un periodo previo de constitución del hogar independiente para acceder a la renta mínima.

Finalmente, también se puede ofrecer una aproximación al perfil de los beneficiarios:

- Hogares formados por mujeres solas con cargas familiares. Constituyen alrededor del cuarenta por cien del total. Pueden distinguirse dos subgrupos: mujeres entre veinte y cuarenta años, con alguna experiencia laboral precaria y en general estudios primarios y mujeres mayores de cuarenta años, sin experiencia de empleo y con varios hijos. Suelen ser usuarias de los servicios sociales.
- Personas solas por encima de cuarenta y cinco años, en su mayoría varones, desempleados de larga duración y con problemas de alcoholismo y/o salud mental. Habituales de albergues y comedores de caridad.
- Familias numerosas que viven de actividades marginales (fundamentalmente venta ambulante y sin autorización) tales como gitanos o grupos étnicos minoritarios, etc. En Madrid y en el País Vasco representan el diez por cien de los perceptores.
- Familias que padecen múltiples problemas sociales acumulados tales como desempleo, alcoholismo, desestructuración.
- Asimismo cabría citar a las personas drogodependientes y a las enfermas de SIDA.

Las situaciones de exclusión que no se encuentran cubiertas por ningún otro mecanismo de protección social y por tanto "al descubierto" se pueden clasificar en tres grandes grupos:

- Incapacidad para trabajar por minusvalía, sin reconocimiento de la condición legal de al menos el sesenta y cinco por cien.



- impiden el acceso a un empleo "normal", por acumulación de problemas personales o sociales (marginalidad) o de salud (enfermedades mentales o físicas crónicas, con problemas que van más allá de la carencia de ingresos y cuyas condiciones de vida limitan profundamente su incorporación al trabajo (chabolistas, familias

- cotización previa suficiente, o que las han agotado, y que por su baja cualificación, falta de adaptabilidad o inexperiencia, tienen grandes dificultades en su acceso al

que, por similares razones, carecen de oportunidades reales en el mercado de trabajo.

A todo ello hay que añadir que es una población que supone entre el uno y el tres por ciento pero fuertemente implantados en barrios degradados.

El número de personas y unidades familiares que ha solicitado este tipo de ayudas ha aumentado considerablemente. Como consecuencia de las restricciones sufridas en la prestación de desempleo a partir de 1992 y de la situación del mercado laboral, se está produciendo un cambio reciente, al sistema de protección de rentas mínimas, rompiéndose el equilibrio renta mínima-exclusión, y dando lugar a un incremento del número de personas que

Conviene reflexionar sobre este aspecto por las posibles graves consecuencias que podría tener un ajuste en el sistema general de protección social que podría significar el traspaso

hecho, el aumento de solicitantes entre los años 1992 y 1993 podría estar llamando la atención sobre esta cuestión. Los costes han ascendido en 1992 a cerca de 17.500

---

<sup>58</sup> Datos obtenidos a partir del documento de enero de 1995, del antes Ministerio de Asuntos Sociales, Comunitarias. MAS, enero 1995.

millones de pesetas (15.000 millones en rentas mínimas y 2.500 millones en ayudas de emergencia social) y en 1993 han supuesto alrededor de 25.000 millones de pesetas (21.000 millones en rentas mínimas y algo más de 4.000 en ayudas de emergencia social), lo que supone un incremento, para el capítulo de rentas mínimas, de un 28,8 por cien de un año a otro (cuadro 3-12). El número de solicitudes de rentas mínimas presentadas ha aumentado un 58,5 por cien, pasando de 35.690 en 1992 a 56.580 en 1993. De ellas se han resuelto favorablemente 26.744 en 1992 (74 por cien) y 40.007 en 1993 (69 por cien), lo que supone un incremento de 66,8 por cien.

Además de las rentas mínimas, las ayudas de emergencia social se han establecido para la cobertura de situaciones de necesidad en todas las Comunidades Autónomas excepto Andalucía. Su finalidad es atender gastos extraordinarios de alimentación, enfermedad, reparación de viviendas, equipamiento del hogar o pago de deudas, sufragando ese tipo de necesidades de carácter grave y presumiblemente irrepitable, que no pueden ni deben ser atendidos por otras redes de servicios sociales, instituciones, programas o departamentos y por esta razón son compatibles con las rentas mínimas. Para su concesión se exige, entre otros requisitos, la acreditación de emergencia social, la no cobertura por otros sistemas o instituciones, la carencia de medios económicos para sufragarlas, la mayoría de edad, el empadronamiento y la residencia. Sirvan como ejemplo las del País Vasco, fijadas en 1993 en 400.000 pesetas para gastos de arrendamiento, 110.000 para gastos de mantenimiento anuales, para mobiliario necesario y electrodomésticos de la línea blanca en 225.000, para gastos de reparación e instalaciones hasta 275.000 pesetas y para gastos derivados de las necesidades primarias de los miembros de la unidad convivencial hasta 225.000 pesetas.

Desde una perspectiva global cabe señalar que la implantación de los salarios sociales, como medio de llegar a aquellas capas de población más desfavorecidas y excluidas del sistema general de protección social, ha tenido efectos favorables y positivos. Por un lado mediante la atención de colectivos desprotegidos, se están equilibrando e impulsando mecanismos de redistribución de la renta y de mejora de las condiciones de vida, que además constituyen para algunas personas su primer acercamiento a tareas ocupacionales, formación profesional o acceso al mercado laboral. En tres años, 1991-1993 se han empleado alrededor de 60.000 millones de pesetas en atender a 75.000 familias, lo que no parece una cantidad excesiva si se compara con otras magnitudes

económicas<sup>59</sup> y se tiene en cuenta el beneficio social que ha producido, que es de difícil evaluación desde un punto de vista meramente economicista. De estas cantidades debe descontarse aproximadamente un veinticinco por cien, que serían gastos de personal.

Asimismo, como consecuencia del desarrollo de las rentas mínimas se ha producido y estimulado el debate en torno a la exclusión social y a la pobreza, lo que sin duda es útil para conseguir una mayor atención sobre el tema y actuar para su solución.

Otro dato positivo lo ha constituido la consolidación de la red de servicios sociales en su calidad de impulsores de las políticas de salarios sociales, existiendo ya numerosas experiencias en las que se abordan los problemas desde una perspectiva de múltiple colaboración, implicando a entidades de carácter no lucrativo en los proyectos y prácticas de la inserción mediante la colaboración con los servicios sociales.

Cabe destacar las experiencias en las cuales se aborda de una manera global la multidimensionalidad de los problemas de la exclusión mediante la intervención de departamentos ajenos a los servicios sociales, que en colaboración con los mismos atienden coordinadamente los problemas derivados de su competencia (empleo, seguimiento de la escolarización, vivienda, seguimiento y prevención sanitaria, etc.). Se observa que al problema de la vivienda se le presta atención, dentro de los salarios sociales, normalmente mediante el instrumento de las ayudas de emergencia social, con las limitaciones que supone de respuesta puntual a un problema concreto. Se echan en falta medidas de carácter más global relacionadas con la vivienda, del tipo de facilidades para el acceso a vivienda pública de alquiler. Esta medida está prevista en la normativa andaluza, aunque no ha sido desarrollada.

La coordinación interinstitucional de las diversas actuaciones se contempla en el País Vasco mediante la creación de una Comisión Gestora coordinadora de las acciones del Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y Asociación de Municipios más representativa. Se contempla asimismo la posibilidad de constituir grupos de trabajo con carácter de foro de encuentro de las diferentes Administraciones Públicas, y de las instituciones,

---

<sup>59</sup> En *La Caña y el Pez* (página 231) se citan, entre otras, las siguientes: Gasto en el Plan de Empleo Rural en 1993, 80.000 millones; multa impuesta por la UE por superar la cuota lechera española en 1993, 18.000 millones; gasto social procedente del 0,52 por cien del IRPF destinado a otros fines de interés social por el Ministerio de Asuntos Sociales, 11.000 millones; aportación del Estado al déficit de SEAT en 1993, 36.000 millones.

organismos y entidades privadas implicadas en la inserción, así como la posibilidad de suscribir convenios de colaboración para la realización de propuestas, estudios y actividades encaminadas a la inserción con entidades privadas. Un ejemplo positivo es el de Cataluña, donde las entidades ciudadanas actúan como entidades colaboradoras, atrayendo a parte de los solicitantes, iniciando los expedientes y remitiéndolos a los servicios sociales municipales. Con ello se consigue un acercamiento a colectivos a los que les costaría más acercarse a los organismos oficiales.

Junto a estos aspectos positivos cabe señalar algunos ciertamente mejorables. La heterogeneidad de los distintos modelos de las Comunidades Autónomas produce situaciones de desigualdad entre los distintos beneficiarios, por lo que sería deseable que el sistema de rentas mínimas fuese más homogéneo. A ello podría contribuir la articulación de un sistema que supusiera una cierta igualdad en el acceso y disfrute a estas prestaciones, fundamentalmente en aspectos como cuantías, condiciones de acceso, requisitos y obligaciones y ello dentro de una multiformidad que no debe estar reñida con ciertos criterios de homogeneidad incardinados en el principio de igualdad. Sin embargo, cabe señalar que las limitaciones financieras y presupuestarias de las distintas Comunidades Autónomas pueden suponer un freno evidente para la consecución de una situación igualitaria.

Desde la experiencia acumulada en varios años se observa que siguen existiendo ciertas rémoras conceptuales y temores, que, aunque no totalmente disipados, sí se vienen aminorando, en cuestiones tales como la desconfianza hacia los excluidos, el posible fraude a las prestaciones que se ha acreditado de poca entidad, etc. Se deben abordar los problemas de los ingresos mínimos de inserción con el mínimo de complejos posibles, lo que no excluye el ejercicio de control de las prestaciones y de los beneficiarios. En ese sentido no parece lógico mantener, una vez instaurados en todas las Comunidades Autónomas, requisitos limitativos previos de residencia y de hogar independiente, de edad (entre los veinticinco años y los sesenta y cuatro años mayoritariamente) cuantías máximas muy diversas (desde las 48.900 ptas. mensuales de Baleares a las 30.000 ptas. de Canarias para 1995); escasa cuantía adicional por beneficiario dependiente, y en muchos casos decreciente según el número de beneficiarios dependientes (desde las 11.334 del País Vasco a las 3.000 de Extremadura y Valencia, con la excepción de Andalucía, que fija para todos los dependientes 3.100 ptas.); un sistema de prestaciones y

ingresos por trabajo como por prestaciones sociales.

Ha de tenerse en cuenta que las soluciones, en este campo, no pueden ser generales, sino

olvidar que la inserción de algunos beneficiarios, por sus condiciones personales y ambientales, no podrá pasar de la ayuda económica (el País Vasco, por ejemplo,

casos y convenios específicos para remediar las situaciones crónicas).

## **OR UNA POLÍTICA INTEGRAL DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL**

exclusión social desde distintos ámbitos, ha centrado su interés en varios temas que considera relevantes en su papel de consejo consultivo y de asesoramiento en materias formación, la vivienda, la salud, la protección social, los servicios sociales, la garantía de recursos y la participación social. Este Consejo ha considerado oportuno realizar estas preocupación de los agentes sociales por participar en la superación de estas desigualdades presentes en nuestra sociedad.

aspectos de índole general que deberían tenerse en cuenta a la hora de tomar medidas destinadas a combatir la pobreza y la exclusión social.

en cuenta la naturaleza multicausal de la pobreza, que obliga a elaborar un programa de actuaciones que permita hacer frente conjuntamente a sus principales manifestaciones. El social de la población excluida, incorporándola a los circuitos de educación, trabajo, vivienda y salud básicos para cualquier persona, evitando que se produzcan grietas que bienestar común.

Por ello, el CES estima que las acciones y programas de lucha contra la exclusión a de partenariat, que incluya a todos los organismos y entidades involucradas, y además incorpore, en la medida de lo posible, a los propios afectados, de acuerdo con las pautas Pobreza 3, sería óptimo para la eficacia de las medidas a tomar.

Por otra parte, no hay que olvidar que uno de los principales instrumentos para evitar la nuestro Estado social de derecho para prevenir futuras situaciones de pobreza o

exclusión, desde el sistema educativo y el sanitario hasta la extensa red de servicios sociales que se reparte por el Estado español. Además, la perpetuación de la exclusión en distintas generaciones también obliga a luchar desde el ámbito de la primera infancia y del entorno educativo para mejorar las situaciones de los que se encuentran en un entorno familiar o social de exclusión.

El Consejo Económico y Social opina asimismo que las medidas destinadas a combatir la pobreza y la exclusión se deben acompañar de campañas públicas de concienciación ciudadana, en las cuales se promocionen los valores de solidaridad y que acerquen a la sociedad a los problemas de la exclusión y de respeto a la diferencia y a la diversidad multiétnica y cultural.

Todo ello, unido al reciente traspaso de competencias del ámbito social a todas las Comunidades Autónomas, debe permitir el acercamiento de dicha problemática a la comunidad más inmediata, favoreciendo la sensibilidad y la eficacia de las políticas sociales vigentes. Así, sería apropiada la elaboración de un Plan General de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social estatal, que permitiera ordenar un conjunto de medidas básicas para atajar este fenómeno y que complemente asimismo los planes de lucha contra la pobreza de ámbito autonómico. El CES considera que las medidas a continuación enumeradas podrían tener cabida dentro del mismo.

### **5.1. Información y recopilación estadística**

A la hora de abordar el problema de la pobreza y la exclusión social es fundamental conocer la realidad exacta sobre la que se pretende actuar. La recopilación estadística ha de proporcionar información tanto cuantitativa como cualitativa que permita adoptar medidas adecuadas a la dimensión y características del fenómeno. Esta información, además, ha de ser periódica y actual, de manera que posibilite el seguimiento y la evaluación de la efectividad de las decisiones adoptadas.

En la medición de la pobreza y la exclusión, la información estadística disponible adolece de falta de periodicidad y de información concreta sobre ciertas variables esenciales a la hora de adoptar políticas adecuadas. La principal fuente estadística disponible, según se observa a lo largo del Informe, es la Encuesta de Presupuestos Familiares, de periodicidad decenal, siendo la última la del 1990-1991. El Instituto Nacional de

Estadística realiza asimismo, con periodicidad trimestral, una Encuesta Continua de Presupuestos Familiares, pero por implicar una muestra muy reducida, la fiabilidad de sus datos sólo es clara para el estudio de tendencias y no para un elevado grado de desagregación. Además de este problema, cabe señalar otra serie de cuestiones susceptibles de mejora. La EPF se centra en la línea de pobreza del cincuenta por cien (ofreciendo también datos de las líneas del cuarenta por cien y el sesenta por cien) pero no ofrece información acerca de la pobreza severa -la línea del veinticinco por cien-, siendo este fenómeno uno de los más necesitados de información precisa; no se tienen en cuenta los niveles de precios, distintos en cada Comunidad Autónoma, a la hora de establecer la distribución territorial de la pobreza. Finalmente, al ser la EPF una encuesta realizada a los hogares, no se dispone de datos acerca de las personas sin hogar.

Por estas razones, el CES estima prioritaria la elaboración de estadísticas fiables y periódicas sobre la desigualdad y la pobreza, cuestión indispensable para abordar con éxito este problema. En concreto:

- la Encuesta de Presupuestos Familiares debería tener una periodicidad al menos quinquenal.
- En la Encuesta de Presupuestos Familiares se debería incorporar el análisis de la pobreza severa (la línea de pobreza del veinticinco por cien).
- Es necesario que se realicen encuestas periódicas sobre las personas sin hogar.
- Sería conveniente mejorar la fiabilidad de la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares.

## **5.2. Educación y formación**

La educación aparece como uno de los instrumentos determinantes tanto para prevenir la pobreza y la exclusión como para ayudar a las personas a salir de esa situación, pues, según hemos visto, el nivel educativo es el factor más directamente relacionado con la pobreza. Por ello, el CES señala que todas las medidas tomadas dentro y fuera del sistema para mejorar los niveles educativos deberían ser apoyadas. Dado que la educación es un derecho social y todos los ciudadanos tienen derecho a ella, se deberían aumentar los esfuerzos destinados a ingresar a todos los jóvenes que no se encuentren en el sistema educativo. Al considerar el CES que el diseño normativo de programas para la



prevención de la exclusión escolar es adecuado, propone las siguientes actuaciones para su mejora:

- Valora positivamente la aprobación del Real Decreto 299/1996, de 28 de febrero, de ordenación de las acciones dirigidas a la compensación de desigualdades en educación y espera que estas medidas se vean acompañadas de las necesarias partidas presupuestarias para su efectiva aplicación.
- Considera importante dirigir atención y esfuerzos a la ampliación, así como evaluación y control, de los programas de garantía social y educación compensatoria.
- Para el mejor funcionamiento del programa de becas y ayudas al estudio es necesario establecer medidas más eficaces y ágiles en la gestión y control de las becas y en el aseguramiento de la percepción de la beca con antelación al inicio del curso, con el fin de evitar los problemas detectados de retraso en la concesión de las mismas a los beneficiarios.

Por otra parte, sería apropiado tomar las medidas oportunas para que el esfuerzo realizado en los centros escolares no se vea anulado en los alumnos que, por vivir en entornos sociales o familiares conflictivos, pueden ver desincentivadas sus aspiraciones educacionales, a través de:

- La realización de acciones de seguimiento de los niños en edad escolar.
- El establecimiento de acciones de acompañamiento padres-hijos.
- La organización del horario escolar de forma que los hijos de las familias más desfavorecidas puedan participar en actividades extraescolares.
- El incremento de la oferta de escuelas infantiles y comedores escolares, con horarios amplios y flexibles, para los niños y niñas menores de tres años.

Finalmente, sería adecuado prestar mayor atención a la educación de adultos con nulos o escasos estudios, dirigida especialmente a la formación laboral para el empleo.

En materia de formación profesional, el Consejo Económico y Social estima que es uno de las principales instrumentos para mejorar el capital humano de los trabajadores y parados y por ello propone su potenciación en todos los ámbitos, así como un tratamiento preferencial para las personas en situación de pobreza y exclusión social en las distintas vertientes de la formación:

- En formación profesional ocupacional, dentro de las actividades formativas integradas INEM y las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, se debería existentes, a los beneficiarios de los programas de rentas mínimas de las Comunidades diseñados para este colectivo.

priorizar la promoción de la formación de trabajadores en riesgo de pobreza y

### **5.3. Atención sociosanitaria**

- Dar atención sociosanitaria preferente a grupos socialmente excluidos o en riesgo de de evitar que la exclusión sanitaria agrave o precipite la exclusión social.

de exclusión social presentes o previsibles y de la necesidad de actuación de los avanzar en la coordinación del sistema sanitario con el de servicios sociales para

- Establecer mecanismos para la financiación de los medicamentos de los titulares y inserción, al modo de los enfermos crónicos, lo que tendría una incidencia económica

### **5.4. Vivienda**

social. Este Consejo opina que la vivienda es un elemento esencial para que las personas

la estructura residencial en la organización de la sociedad y a la necesidad de un espacio vital mínimo para el desarrollo personal y familiar. Para hacer frente al problema social de la vivienda, el CES propone las siguientes medidas:

Dentro del Plan de Vivienda, se debería dar un tratamiento preferencial a las familias y personas con menores ingresos:

- Las personas con ingresos inferiores a 2,5 veces el salario mínimo interprofesional deben tener prioridad en el contexto de la política de nuevas viviendas de protección oficial. Para ello sería necesario equilibrar dentro del Plan de Vivienda, la proporción de viviendas de régimen general y de régimen especial, promoviendo con mayor intensidad las de régimen especial.
- Sería conveniente flexibilizar las cuotas territoriales previstas, para que los territorios más activos en la promoción del régimen especial puedan beneficiarse del sobrante de las cuotas de dicho régimen.
- Asimismo, sería favorable que el módulo del coste del suelo público para las viviendas de protección oficial, actualmente el quince por cien, se redujese para las viviendas de régimen especial, con el consiguiente abaratamiento de su coste final.

El fomento de la promoción pública de viviendas sociales por parte de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, que se sitúa a un nivel ínfimo, y aún decreciente, sería la medida necesaria para dar respuesta a las necesidades más imperiosas. Esta política de vivienda, dentro de la creciente actividad de Administraciones autonómicas y locales, debería incorporar como prioridad en la solución regional de la pobreza y la exclusión la creación de este tipo de viviendas, tanto para el alquiler como para la propiedad. Para ello se propone:

- Aumentar el número de acciones a realizar dentro de este campo por parte de Comunidades Autónomas y municipalidades.
- La cesión del derecho de superficie de suelo municipal para viviendas de protección oficial dentro de la política municipal de vivienda social.
- Se debe primar la promoción pública de viviendas destinadas al alquiler. Para ello, las Administraciones Públicas deben asumir el objetivo de la promoción del seis por cien de nueva vivienda de promoción pública en régimen de alquiler, para aquellas familias

o personas cuyo nivel de subsistencia esté por debajo del salario mínimo

Otra medida para el fomento de viviendas para el colectivo analizado sería la dedicación, viviendas sociales, considerando que esta es una de las necesidades más requeridas

También se deberían tomar medidas para evitar la pérdida de la vivienda por impago de exclusión, promoviendo fórmulas de préstamos hipotecarios y contratos de

- Se podría complementar con la creación de un fondo de garantía para hacer frente a judiciales o extrajudiciales de pisos por ejecución de créditos hipotecarios.

los intereses devengados por el depósito en las Comunidades Autónomas de las

- Los servicios sociales podrían intervenir en la detección de problemas del tipo de vivienda.

alquiler, destinadas a limitar la carga del inquilino, bien abonadas directamente por el

Este Consejo asimismo apoya la creación de Agencias Inmobiliarias Sociales con objeto difícil acceso a las mismas. Estas agencias deberían contar con un fondo económico de la red de alquileres, en la intermediación de la compra de viviendas o en promoción de sociales territoriales de la Administración.

Finalmente, en materia de vivienda, el CES considera que debe fomentarse el uso y creación de la red de residencias, albergues o casas de acogida para los sin techo, transeúntes o desahuciados, de estancia temporal, destinadas a conseguir una readaptación de dichas personas al medio, que favorezca su proceso de integración.

## **5.5. Empleo**

En nuestra sociedad, ser excluido significa no ser considerado útil para la sociedad, estar descartado de la participación. El concepto de utilidad va unido a la capacidad de trabajo, esto es, de crear riqueza y de generar derechos: remuneración, seguridad social, reconocimiento social, etc. El empleo se convierte así en el elemento básico para la integración social. La entrada al empleo regular es la entrada a la plena inserción. El empleo irregular, a través del mercado sumergido, que cierra el paso a los derechos laborales mínimos, favorece en muchas ocasiones el mantenimiento de la exclusión. Así, en vista de que el empleo es básico en la integración, en la prevención, en la lucha contra la pobreza y la exclusión social debe potenciarse la creación y mantenimiento de los puestos de trabajo.

Además, para apoyar la inserción del colectivo en situación de pobreza y desempleo, el CES propone las siguientes medidas:

- Se deben optimizar las posibilidades de empleo existentes dirigidas al heterogéneo colectivo de personas en situación de paro de larga duración, mayores de cuarenta y cinco años, mujeres subrepresentadas, etc. cuya situación está más cercana al riesgo de exclusión.
- Una vez redefinido el papel del INEM en cuanto al desarrollo de políticas activas de empleo, será, sustancialmente, responsabilidad del mismo, en colaboración con los servicios integrados para el empleo y las agencias de colocación sin fines lucrativos, proporcionar a estos colectivos información y medios para mantener un nivel de formación y reciclaje adecuados y promover su acceso a las actuales posibilidades de ocupación existentes en la legislación. Así se integraría el conjunto de políticas activas que se desarrollan por distintos agentes o entidades colaboradoras existentes en el ámbito territorial concreto.

- Se debería potenciar la coordinación de los servicios sociales con los servicios de empleo, en aquellas situaciones que se observe que pueden devenir en procesos de exclusión, haciendo un seguimiento personalizado de los parados de larga duración y demás potenciales excluidos.
- Para que las personas desempleadas de larga duración no pierdan totalmente el contacto con el mundo del trabajo y los hábitos laborales, se debe fomentar la participación en la realización de obras y servicios de interés general promovidos a través de convenios del INEM con Corporaciones Locales, Administración del Estado, Comunidades Autónomas, universidades e instituciones sin ánimo de lucro.
- Incorporar a las personas excluidas y sin empleo como beneficiarios de las medidas de fomento del empleo por cuenta ajena. En concreto, se podría incluir a los beneficiarios o titulares de rentas mínimas de inserción como uno de los colectivos beneficiarios de las medidas de fomento del empleo.
- Las modalidades de contratación a tiempo parcial y de duración determinada también pueden suponer una fórmula adecuada para empezar a crear hábitos laborales en aquellas personas marginadas que carecen de ellos o que los perdieron hace tiempo y puede constituir una fórmula correcta para familiarizarles y acercarlos paulatinamente al mundo del empleo. Para ello, debe considerarse la posibilidad de suavizar la incompatibilidad de la percepción de rentas mínimas durante un plazo determinado mediante sistemas de descuento parcial de estos ingresos, realizando un adecuado control de estas situaciones. Un procedimiento rígido de incompatibilidades podría ser desincentivador de la búsqueda y permanencia en el empleo.
- Además, se deberían aprovechar las experiencias concretas realizadas en el ámbito del empleo desarrolladas en zonas urbanas deprimidas<sup>60</sup>.

En el ámbito de la creación de empleo para personas en situación de pobreza y exclusión se debería establecer una regulación legal de las empresas de inserción. Se consideran Empresa de Inserción Social (EIS) aquellas empresas que tienen como objeto la

---

<sup>60</sup> Programa Onyar Est realizado en Gerona dentro del marco de Pobreza 3 de la Unión Europea. En este programa de acción contra la exclusión se ha implicado a los excluidos en la realización de trabajos en los planes de rehabilitación o en actividades laborales dirigidas a desarrollar programas contra la exclusión.

promoción de la inserción social y profesional de las personas a través del ejercicio de una actividad económica o el desarrollo de servicios para sectores afectados por la marginación.

- Habría que establecer una regulación legal de las Empresas de Inserción, que reconozca la función de integración laboral que vienen desarrollando con las personas excluidas. Este Consejo entiende que debe reconocerse la utilidad pública de dichas empresas, la labor social que realizan y la necesidad de que sean apoyadas técnica, económica y fiscalmente sin perjuicio de establecer los adecuados instrumentos de control y fiscalización administrativa sobre las mismas y sin que los beneficios establecidos supongan una competencia desleal para las demás empresas del sector de actividad de que se trate.
- En cualquier caso, debe regir el principio de viabilidad económica una vez transcurrido el plazo de lanzamiento y afianzamiento de la actividad. A los efectos de la normativa reguladora, deben analizarse los avances que a nivel local y autonómico se han experimentado ya que pueden ser el embrión de una futura norma legal.

## **5.6. SERVICIOS SOCIALES**

Ante la inexistencia de una Ley Básica o Marco de Servicios Sociales, el CES considera necesario promover en el seno de la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales, un acuerdo entre todas las Comunidades Autónomas, para establecer unos estándares mínimos en servicios sociales que todos los gobiernos autonómicos se comprometan a respetar, asegurando una cobertura básica común para todos los españoles.

Asimismo, este Consejo estima necesario subrayar la importancia y trascendencia de la actuación de los servicios sociales, fundamentalmente los básicos ligados al ámbito municipal, en la detección y prevención del riesgo de exclusión y de las situaciones de desventaja en todos los aspectos del bienestar social, siendo ello muy notorio en el caso de los ingresos mínimos de inserción, cuya puesta en marcha ha servido notablemente para el desarrollo y consolidación de los servicios sociales. Constituyen asimismo el instrumento público-social adecuado, en colaboración y coordinación con otras estructuras tanto públicas como privadas, para la búsqueda de posibles soluciones a los

problemas de las personas desfavorecidas. En esta línea deben tender a configurarse como servicios integrales de bienestar social y para ello el CES considera necesario:

- Generalizar la red de servicios sociales básicos dedicados a ofrecer orientación e información a los ciudadanos sobre el acceso a recursos, a prestar ayuda a domicilio, a proporcionar recursos de alojamiento y convivencia, a desarrollar programas de prevención e inserción social, a abrir foros y espacios para la participación social e impulsar la acción de voluntariado.
- Reforzar la concertación entre la Administración Central, las Administraciones Autónomas y las Corporaciones Locales, con el objetivo de financiar conjuntamente una red que permita garantizar las prestaciones básicas a los ciudadanos en situación de necesidad, prestándoles servicios sociales de calidad, adecuados a sus necesidades.
- La red pública de servicios sociales básicos ha de contar con los recursos materiales, humanos, financieros y técnicos adecuados para dar soporte a las prestaciones básicas. Entre los equipamientos comunitarios integrados en esa red, ha de contarse, en número y distribución adecuados a la población de cada Comunidad, con unidades de trabajo social, centros de servicios sociales generales, centros de acogida temporal para personas en situación de grave conflicto convivencial o carentes de medio familiar adecuado y albergues temporales para transeúntes sin medios económicos y otras personas en situación de marginación.
- La gestión por parte de las Comunidades Autónomas de los centros y servicios que componen la red de servicios sociales especializados para personas mayores, personas con discapacidad u otros colectivos, una vez completado el proceso de transferencias del INSERSO, debe conciliarse con el mantenimiento de unos estándares mínimos para todo el territorio nacional, y con la garantía de acceso a los centros y servicios de todos los ciudadanos que los necesiten, con independencia de su lugar de residencia.

## **5.7. Prestaciones no contributivas**

El CES señala que, al existir varios niveles de protección sería conveniente para su mayor eficacia en la protección proponer los siguientes puntos:

- Establecer redes informáticas que permitan información para permitir el paso de unos sistemas a otros de protección, siempre que persistan las situaciones de necesidad y



decaigan las condiciones reglamentarias para percibir una prestación de la que se era beneficiario.

- Orientar la formación continua del personal destinado a la información al público de los servicios de Seguridad Social, INEM, Servicios Sociales, etc., hacia la orientación de los usuarios a los distintos recursos existentes, aunque no sean los propios del organismo donde prestan sus servicios.
- Simplificar la tramitación de las pensiones para que cuando se acabe una prestación económica personal se pueda continuar de forma automática percibiendo otra a la que se tenga derecho.
- Incluir a los beneficiarios de las rentas mínimas de las distintas Comunidades Autónomas en el Registro de Prestaciones Sociales Públicas o la colaboración de los sistemas de rentas mínimas con el mismo<sup>61</sup>.

## **5.8. Rentas mínimas**

El CES entiende que el derecho a unos recursos mínimos debe constituir un derecho pleno, exigible cuando se cumplan los requisitos para su concesión, y configurarse en la doble acepción de derecho a unos ingresos mínimos y derecho a la inserción social.

Para ello sería conveniente el establecimiento de una cuantía mínima garantizada, sin perjuicio de mejoras sobre dicha cuantía, establecidas por cada Comunidad Autónoma, basadas, entre otras razones, en los diversos niveles de desarrollo, riqueza y coste de vida de los distintos territorios.

Entre los aspectos mejorables recomienda este Consejo:

- La desaparición de los requisitos de residencia previa -las rentas mínimas ya existen en todas las autonomías- y de previa existencia de hogar independiente, que además condenan a un mayor grado de ostracismo a los sectores marginales (sin techo, transeúntes, etc.) y de las limitaciones por edad a los menores de veinticinco años sin cargas familiares cuando se trate de personas jóvenes desligadas del ámbito familiar.

---

<sup>61</sup> Creado por Real Decreto 397/1996 tiene, entre otras, funciones de coordinación entre organismos y entidades afectados para facilitar el reconocimiento de prestaciones y su control.

- En relación con las ayudas para los miembros adicionales que conviven con el titular, debería seguirse el modelo de las pensiones no contributivas o los basados en consideraciones porcentuales siguiendo las escalas de equivalencia<sup>62</sup>.
- Otra posible alternativa consistiría en suavizar los sistemas de incompatibilidades referidos a otras prestaciones o ingresos, en el caso de aquellas personas que conviven en un mismo hogar, en muchos casos por ausencia de posibilidades de disfrute de vivienda propia, con familiares a cargo y percibiendo unas rentas mínimas y otras pensiones asistenciales de escasa entidad. No se debería limitar las compatibilidades en el caso de que hubiese familia a cargo.
- Con respecto al derecho a la inserción, las contrapartidas para ser receptor de rentas mínimas (contrato de inserción, participación en programas de capacitación, etc.) deben ser flexibles y adecuadas a las circunstancias de los beneficiarios, y deben fomentar la participación de los mismos en su elaboración.
- Las necesidades de vivienda atendidas en los programas de ayudas de emergencia social se deberían configurar, sin perjuicio de su pervivencia, como complementos de vivienda, contemplándose como prestación económica específica destinada a aquellas personas cuyos recursos resulten insuficientes para hacer frente a gastos básicos necesarios para el disfrute y mantenimiento de la vivienda habitual<sup>63</sup>.
- Se deberían potenciar y generalizar las ayudas de emergencia social contempladas en los programas de salarios sociales.

## **5.8. Desarrollo local y regional**

Desde muy diversos ámbitos de la lucha contra la pobreza y la exclusión social se ha venido comprobando a lo largo de estos últimos años la necesidad de dar respuestas integrales a los problemas derivados de las situaciones de personas desfavorecidas y de

---

<sup>62</sup> Cuando coinciden dos beneficiarios en la misma unidad convivencial se abona el 170 por cien de las pensiones no contributivas. Alemania considera a la segunda persona adulta de la unidad receptora con un valor del 80 por cien con respecto a la persona sola, con el 90 por cien con respecto al hijo entre 14 y 18 años, con el 65 por cien al hijo entre 7 y 14 años y con el 50 por cien al hijo menor de 7 años.

<sup>63</sup> Proyecto de Ley contra la Exclusión Social del País Vasco, de 24 de abril de 1996.

ofrecerlas mediante la actuación en un territorio determinado en el que el nivel de carencias y el número de las mismas produce situaciones generales de pobreza o riesgo de exclusión o constituyen campo abonado para las mismas.

Uno de los caminos más esperanzadores para la creación de empleo pasa por la potenciación de la estructura productiva desarrollada a través de proyectos de explotación de los recursos y características propias de cada zona:

- Las Administraciones locales deben realizar prospecciones sobre los recursos y posibilidades de su entorno, promoviendo los encuentros entre los diferentes agentes sociales (empresarios, sindicatos, servicios públicos de empleo etc.) y facilitando la relación con otros ámbitos de producción, distribución y comercialización.
- Las administraciones locales deben promover el desarrollo de los nuevos yacimientos de empleo, intensivos en mano de obra y que, además, de mejorar la calidad de vida de la población (servicios de proximidad) son generadores de otras fuentes de riqueza (por ejemplo conservación del medio ambiente y cultura básicos para la promoción del sector turístico).
- Respaldo a las pequeñas y medianas empresas así como al autoempleo, apoyando la viabilidad en la puesta en práctica de estos proyectos, lo que consolidaría la creación de un tejido productivo que garantizaría la continuidad de los puestos de trabajo.

La puesta en marcha de proyectos de desarrollo local cuenta con la experiencia adquirida en los proyectos auspiciados por el programa europeo Pobreza 3. Estas acciones modelo han contado con la participación de actores e instituciones para definir y aplicar, en un territorio relativamente determinado, una estrategia coherente de integración económica y social del conjunto de los grupos desfavorecidos de este territorio. El intercambio de los aciertos y errores cometidos en estas experiencias ha permitido acumular una serie de conocimientos aprovechables en próximas experiencias pero que, en todo caso, confirman el éxito de los proyectos integrados de desarrollo local en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

## **5.9. Iniciativa ciudadana**

Es fundamental articular cauces de solidaridad y participación ciudadana, ya que esta participación es un elemento esencial en la lucha contra la exclusión social por la mayor capacidad que tiene de

aproximación a los excluidos. Los poderes públicos deben fomentar el asociacionismo que propugna los valores de la solidaridad y desarrolla una labor efectiva de cohesión social e integración de los sectores más desfavorecidos.

Su mayor capacidad de aproximación y la especialización de algunas organizaciones en el apoyo a determinados colectivos, en ocasiones los más marginales, les permite descubrir, conocer y solucionar problemas desconocidos o insuficientemente atendidos por los servicios sociales de las diferentes Administraciones Públicas. Asimismo, su gestión y funcionamiento es más ágil, lo que supone una mayor eficacia en situaciones que necesitan una actuación inmediata, debido a una estructura organizativa más flexible. Por último, poseen una gran capacidad de atracción de voluntariado para apoyar sus actuaciones.

El CES considera que las medidas destinadas a apoyar la iniciativa ciudadana han de ser tanto normativas como de ayuda económica, de formación del personal o de asistencia técnica. Asimismo, se ha de fomentar la aportación de financiación privada a los programas de cooperación y voluntariado promovidos por este tipo de entidades. La financiación pública de sus actividades debe someterse a controles administrativos que aseguren la aplicación de los fondos a los fines previstos.

Por último, sería interesante la promoción de un foro de reflexión entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, junto con representantes de las Administraciones Públicas y de las organizaciones sindicales y empresariales, donde participaran además representantes de las organizaciones ciudadanas más relevantes en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Madrid, 22 de noviembre de 1996

El Secretario General

Vº Bº

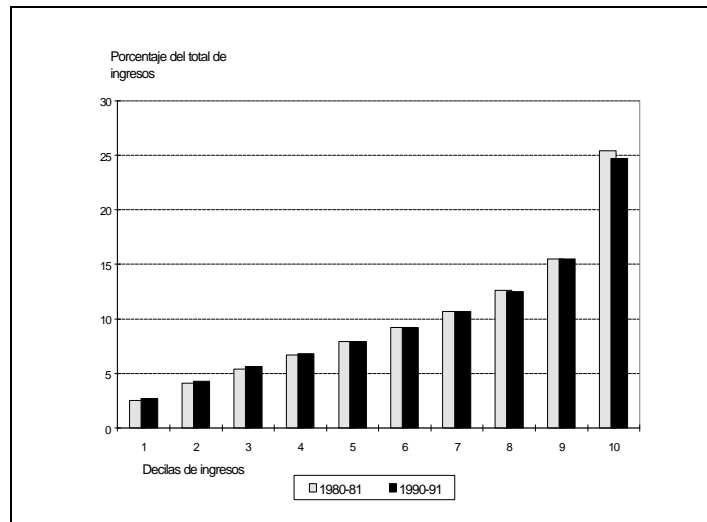
El Presidente

## **CUADROS Y GRÁFICOS**

CUADRO 2-1

**INGRESO MEDIO POR HOGAR SEGÚN DECILAS, 1981-1991**  
(en decilas de ingresos)

<i>Decilas de Ingresos</i>	<i>1980-81 (%)</i>	<i>1990-91 (%)</i>
1	2,5	2,7
2	4,1	4,3
3	5,4	5,6
4	6,7	6,8
5	7,9	7,9
6	9,2	9,2
7	10,7	10,7
8	12,6	12,5
9	15,5	15,5
10	25,4	24,7



Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares: Desigualdad y Pobreza en España*. Madrid, 1996.

CUADRO 2-2

**INGRESOS Y GASTOS MEDIOS POR HOGAR, PERSONA Y UNIDAD DE CONSUMO DE LAS DECILAS**

(en porcentajes de ingreso o gasto medio total)

<i>Decilas de Ingresos</i>	<i>Ingresos (%)</i>			<i>Gastos (%)</i>			<i>Índice de Cobertura (*)</i>	<i>Tamaño del hogar</i>	
	<i>Por hogar</i>	<i>Por persona</i>	<i>Por Unidad de Consumo</i>	<i>Por hogar</i>	<i>Por persona</i>	<i>Por Unidad de Consumo</i>		<i>Personas</i>	<i>Unidades de Consumo</i>
Primera	27,1	47,2	43,0	35,6	61,9	56,4	66,9	1,96	1,61
Segunda	43,3	58,4	56,1	53,4	72,1	69,1	71,2	2,53	1,98
Tercera	56,4	64,8	63,8	64,8	74,4	73,3	76,5	2,96	2,26
Cuarta	67,8	70,1	70,4	79,5	82,1	82,5	75,0	3,30	2,47
Quinta	79,5	78,9	79,6	88,0	87,3	88,2	79,3	3,43	2,56
Sexta	92,3	84,4	86,0	98,9	90,4	92,1	82,0	3,72	2,75
Séptima	106,5	94,9	96,4	111,0	98,9	100,5	84,3	3,82	2,83
Octava	125,1	109,3	110,3	122,3	106,8	107,9	89,9	3,90	2,91
Novena	154,8	127,5	129,5	143,2	118,0	119,8	94,9	4,14	3,06
Décima	247,2	195,3	198,6	203,4	160,6	163,3	106,8	4,31	3,19
Media en miles de ptas	<b>2.220,4</b>	<b>651,7</b>	<b>866,4</b>	<b>2.527,1</b>	<b>741,7</b>	<b>986,0</b>	87,9	3,41	2,56
Ratio 10 <sup>a</sup> /1 <sup>a</sup>	9,13	4,14	4,62	5,72	2,60	2,90	0,63	2,20	1,98

(\*) El Índice de Cobertura se calcula dividiendo, para cada decila, el ingreso medio por hogar entre el gasto medio por hogar, y multiplicando por 100 el resultado. Con ello se puede percibir que proporción del gasto que se puede cubrir con los ingresos. Si el índice es superior a 100, los ingresos superan a los gastos y si es inferior, los ingresos no cubren los gastos.

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares: Desigualdad y Pobreza en España*. Madrid, 1996.

CUADRO 2-3  
**GASTO DE LA PRIMERA Y DÉCIMA DECILA POR GRUPOS DE GASTO, 1991**  
(en porcentajes del gasto total según decilas de ingresos)

<i>Grupo de Gasto</i>	<i>Gasto de los hogares de la decila como porcentaje del gasto de todos los hogares</i>		<i>Ratio decilas 10<sup>a</sup>/1<sup>a</sup></i>
	<i>Primera decila</i>	<i>Décima decila</i>	
Alimentación, bebidas y tabaco	5,3	14,0	2,6
Vestido y calzado	3,6	18,5	5,1
Vivienda, calefacción y alumbrado	3,9	22,5	5,8
Muebles y conservación de la casa	3,4	23,5	6,9
Servicios médicos y gastos sanitarios	3,6	20,3	5,6
Transporte y comunicaciones	1,8	23,4	13,0
Esparcimiento, espectáculos, enseñanza y cultura	1,8	26,0	14,4
Restaurantes, cafeterías, hoteles, viajes y otros	2,5	22,5	9,0
Otros gastos	2,3	22,2	9,7
<b>TOTAL</b>	<b>3,6</b>	<b>20,3</b>	<b>5,7</b>

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares, 1990-91*. Madrid, 1994.



CUADRO 2-4  
**RATIO ENTRE EL GASTO DE LA DÉCIMA Y PRIMERA DECILA POR GRUPOS DE GASTO, 1991-1994**  
(en porcentajes según decilas de ingresos)

<i>Grupo de Gasto</i>	<i>Ratio entre el gasto de los hogares de la décima y la primera decila</i>		<i>Indice de variación</i>
	<i>1990-91</i>	<i>4º T. 1994</i>	
Alimentación, bebidas y tabaco	2,6	2,7	0,04
Vestido y calzado	5,1	5,0	-0,02
Vivienda, calefacción y alumbrado	5,8	4,3	-0,26
Muebles y conservación de la casa	6,9	7,3	0,06
Servicios médicos y gastos sanitarios	5,6	6,5	0,16
Transporte y comunicaciones	13,0	5,7	-0,56
Esparcimiento, espectáculos, enseñanza y cultura	14,4	9,0	-0,38
Restaurantes, cafeterías, hoteles, viajes y otros	9,0	7,3	-0,19
Otros gastos	9,7	7,1	-0,27
<b>TOTAL</b>	<b>5,7</b>	<b>4,8</b>	<b>-0,16</b>

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares, 1990-91* y *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares, 4º trimestre 1994*. Madrid, 1995.

CUADRO 2-5  
**GASTO MEDIO POR HOGAR SEGÚN DECILAS, 1991-1994**  
 (en porcentajes según decilas de ingresos)

<i>Decilas de ingresos</i>	<i>Proporción del gasto en cada decila</i>	
	<i>1990-91</i>	<i>4º T 1994</i>
Primera	3,6	4,2
Segunda	5,3	5,5
Tercera	6,5	6,6
Cuarta	8,0	8,0
Quinta	8,8	8,8
Sexta	9,9	9,6
Séptima	11,1	11,0
Octava	12,2	11,9
Novena	14,3	14,5
Décima	20,3	20,1
Ratio 10ª/1ª	5,7	4,8
Gasto anual medio por hogar (Miles de ptas.)	2.527,1	2.754,8

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares, Desigualdad y Pobreza en España*, Madrid, 1996  
 INE, *Encuesta Continua de Presupuestos Familiares, 4º trimestre*, 1994.

CUADRO 2-6  
**POBLACIÓN POR DEBAJO DE LAS LÍNEAS DE POBREZA DEL 25, 40 Y 50 POR CIEN DEL  
GASTO MEDIO EQUIVALENTE**  
(en porcentajes)

<i>Líneas de pobreza</i>	<i>1973-74</i>	<i>1980-81</i>	<i>1990-91</i>
Proporción bajo LP 25	3,1	2,9	2,1
Proporción bajo LP 40	12,8	11,6	10,2
Proporción bajo LP 50	21,6	20,6	19,0

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares: Desigualdad y Pobreza en España*. Madrid, 1996.

CUADRO 2-7  
**HOGARES POR DEBAJO DE LAS LÍNEAS DE POBREZA DEL 25, 40 Y 50 POR CIEN  
 SEGÚN DIFERENTES INDICADORES, 1974-1991**  
 (en porcentajes)

<i>Indicador</i>	<i>1973-74</i>	<i>1980-81</i>	<i>1990-91</i>
Gasto medio (equivalencia Oxford)			
LP 25	no disp.	no disp.	2,0
LP 40	12,0	11,1	9,4
LP 50	20,5	19,5	17,5
Gasto medio (per capita)			
LP 25	3,1	2,9	2,1
LP 40	12,8	11,6	10,2
LP 50	22,0	20,6	19,0
Ingreso medio (per capita)			
LP 25	3,0	2,9	2,1
LP 40	12,1	11,3	8,7
LP 50	21,4	19,9	16,6

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares: Desigualdad y Pobreza en España*. Madrid, 1996.

CUADRO 2-8  
**HOGARES Y POBLACIÓN POR DEBAJO DE LAS LÍNEAS DE POBREZA DEL 25, 40 Y 50  
 POR CIENTO SEGÚN DIFERENTES INDICADORES, 1991**  
 (en porcentajes y cifras absolutas)

<i>Indicadores</i>	<i>Porcentajes</i>			<i>Números absolutos</i>		
	<i>LP 25</i>	<i>LP 40</i>	<i>LP 50</i>	<i>LP 25</i>	<i>LP 40</i>	<i>LP 50</i>
<b>Datos referidos a Hogares</b>						
Gasto medio (equivalencia Oxford)	2,0	9,4	17,5	226.000	1.062.200	1.977.500
Gasto medio (per capita)	2,1	10,2	19,0	237.300	1.152.600	2.147.000
Ingreso medio (equivalencia Oxford)	1,6	6,9	14,4	180.800	779.700	1.627.200
Ingreso medio (per capita)	2,1	8,7	16,6	237.300	983.100	1.875.800
<b>Datos referidos a Población</b>						
Gasto medio (equivalencia Oxford)	2,2	9,5	18,1	847.000	3.657.500	6.968.500
Gasto medio (per capita)	2,4	11,8	21,1	924.000	4.543.000	8.123.500
Ingreso medio (equivalencia Oxford)	1,8	8,7	17,2	693.000	3.349.500	6.622.000
Ingreso medio (per capita)	3,0	11,8	21,3	1.155.000	4.543.000	8.200.500

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares: Desigualdad y Pobreza en España*. Madrid, 1996.

CUADRO 2-9  
**POBREZA SEGÚN TAMAÑO DEL HOGAR, 1981-1991**  
(en % según LP 25, LP 40 y LP 50)

<i>Tamaño del hogar</i>	<i>1980-81</i>		<i>1990-91</i>	
	<i>% sobre grupo</i>	<i>% sobre total</i>	<i>% sobre grupo</i>	<i>% sobre total</i>
Umbral del 25%				
1 miembro	2,9	7,8	2,5	11,9
2 miembros	2,5	18,2	1,7	18,1
3 miembros	2,2	14,1	1,3	12,9
4 miembros	1,6	13,0	1,4	16,6
5 miembros	3,3	16,9	2,8	17,6
6 o más miembros	6,2	30,0	5,3	22,1
TOTAL	2,9	100,0	2,1	100,0
Tamaño medio del hogar		4,2		3,87
Umbral del 40%				
1 miembro	10,4	7,0	8,5	8,3
2 miembros	10,0	18,2	9,2	20,1
3 miembros	8,1	13,0	6,5	13,2
4 miembros	7,5	15,2	8,0	19,6
5 miembros	13,2	16,9	14,0	18,1
6 o más miembros	24,2	29,3	24,3	20,8
TOTAL	11,6	100,0	10,2	100,0
Tamaño medio del hogar		4,21		3,94
Umbral del 50%				
1 miembro	17,7	6,7	13,9	7,3
2 miembros	17,6	18,0	17,1	20,4
3 miembros	15,1	13,6	13,7	15,0
4 miembros	15,7	18,0	16,6	22,2
5 miembros	24,5	17,7	26,0	18,1
6 o más miembros	38,2	26,0	34,8	16,0
TOTAL	20,6	100,0	19,0	100,0
Tamaño medio del hogar		4,16		3,78

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares: Desigualdad y Pobreza en España*. Madrid, 1996.

CUADRO 2-10  
**POBREZA SEGÚN SEXO DEL SUSTENTADOR PRINCIPAL DEL HOGAR, 1981-1991**  
(en % según LP 25, LP 40 y LP 50)

<i>Sexo del Sustentador principal</i>	<i>1980-81</i>		<i>1990-91</i>	
	<i>% sobre grupo</i>	<i>% sobre total</i>	<i>% sobre grupo</i>	<i>% sobre total</i>
Umbral del 25%				
Varón	2,8	83,3	1,9	74,5
Mujer	3,4	16,1	3,0	25,2
TOTAL	2,9	100,0	2,1	100,0
Umbral del 40%				
Varón	11,5	85,5	10,1	81,6
Mujer	12,0	14,2	10,8	18,6
TOTAL	11,6	100,0	10,2	100,0
Umbral del 50%				
Varón	20,5	85,9	19,1	82,8
Mujer	21,0	14,0	18,7	17,3
TOTAL	20,6	100,0	19,0	100,0

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares: Desigualdad y Pobreza en España*. Madrid, 1996.

CUADRO 2-11  
**POBREZA SEGÚN EDAD DEL SUSTENTADOR PRINCIPAL DEL HOGAR, 1981-1991**  
(en % según LP 25, LP 40 y LP 50)

<i>Edad del Sustentador principal</i>	<i>1980-81</i>		<i>1990-91</i>	
	<i>% sobre grupo</i>	<i>% sobre total</i>	<i>% sobre grupo</i>	<i>% sobre total</i>

Umbral del 25%

0-29 años	2,2	6,4	2,0	5,8
30-44 años	2,7	28,0	2,1	28,5
45-64 años	2,4	34,8	1,5	28,8
65 años y más	4,6	30,9	3,1	37,0
<b>TOTAL</b>	<b>2,9</b>	<b>100,0</b>	<b>2,1</b>	<b>100,0</b>

Umbral del 40%

0-29 años	6,6	4,8	7,9	4,7
30-44 años	11,4	29,5	10,7	29,9
45-64 años	10,4	37,6	8,7	34,4
65 años y más	16,6	27,8	12,8	31,4
<b>TOTAL</b>	<b>11,6</b>	<b>100,0</b>	<b>10,2</b>	<b>100,0</b>

Umbral del 50%

0-29 años	12,5	5,1	14,4	4,6
30-44 años	20,5	29,9	20,5	30,8
45-64 años	19,2	39,1	16,2	34,3
65 años y más	27,3	25,8	22,8	30,1
<b>TOTAL</b>	<b>20,6</b>	<b>100,0</b>	<b>19,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares: Desigualdad y Pobreza en España*. Madrid, 1996.



**CUADRO 2-12**  
**POBREZA SEGÚN NIVEL EDUCATIVO DEL SUSTENTADOR PRINCIPAL DEL HOGAR,**  
**1981-1991**  
(en % según LP 25, LP 40 y LP 50)

<i>Nivel de estudios del Sustentador principal</i>	<i>1980-81</i>		<i>1990-91</i>	
	<i>% sobre grupo</i>	<i>% sobre total</i>	<i>% sobre grupo</i>	<i>% sobre total</i>
<b>Umbral del 25%</b>				
Analfabeto o sin estudios	6,5	72,3	4,9	60,3
Primarios o Bachiller Elemental	1,4	26,3	1,5	37,4
Formación Profesional	0,6	0,3	0,4	1,0
Bachiller Superior	0,0	0,0	0,3	0,2
Diplomatura Universitaria	0,0	0,0	0,1	0,0
Estudios Superiores	0,1	0,1	0,0	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>2,9</b>	<b>100,0</b>	<b>2,1</b>	<b>100,0</b>
<b>Umbral del 40%</b>				
Analfabeto o sin estudios	23,1	64,3	20,0	50,7
Primarios o Bachiller Elemental	7,4	34,7	8,9	45,6
Formación Profesional	1,2	0,2	2,7	1,4
Bachiller Superior	0,9	0,4	3,1	2,3
Diplomatura Universitaria	0,6	0,2	0,8	0,4
Estudios Superiores	0,2	0,1	0,3	0,1
<b>TOTAL</b>	<b>11,6</b>	<b>100,0</b>	<b>10,2</b>	<b>100,0</b>
<b>Umbral del 50%</b>				
Analfabeto o sin estudios	37,2	58,3	32,8	44,6
Primarios o Bachiller Elemental	15,3	40,4	18,0	49,6
Formación Profesional	3,8	0,3	7,5	2,0
Bachiller Superior	2,7	0,6	6,8	2,7
Diplomatura Universitaria	1,8	0,3	2,7	0,7
Estudios Superiores	1,1	0,2	1,5	0,4
<b>TOTAL</b>	<b>20,6</b>	<b>100,0</b>	<b>19,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares: Desigualdad y Pobreza en España*. Madrid, 1996.



CUADRO 2-13

## POBLACIÓN DE 16 AÑOS Y MÁS AÑOS POR GRUPOS DE EDAD Y NIVEL DE ESTUDIOS TERMINADOS, 1993

<i>Grupos de Edad</i>	<i>Analfabetos y sin estudios</i>	<i>Primarios</i>	<i>Bachillerato elemental / E.G.B.</i>	<i>Bachillerato superior BUP/COU</i>	<i>Formación profesional de primer grado</i>	<i>Formación profesional de segundo grado</i>	<i>Universitarios</i>	<i>TOTAL</i>
De 16 a 24 años	100.834	623.517	2.581.530	1.454.427	620.275	294.712	332.712	<b>6.008.007</b>
De 25 a 34 años	198.585	1.214.363	1.743.767	666.864	370.164	389.392	897.386	<b>5.480.521</b>
De 35 a 44 años	460.138	2.221.533	913.139	414.451	149.250	153.946	566.718	<b>4.879.175</b>
De 45 a 54 años	865.341	2.291.765	464.773	156.777	56.613	78.739	327.412	<b>4.241.420</b>
De 55 a 64 años	1.611.747	2.307.807	236.776	103.552	30.294	50.829	212.263	<b>4.553.268</b>
Más de 64 años	3.024.426	2.524.281	185.528	96.222	19.209	27.049	199.138	<b>6.075.853</b>
<b>Total</b>	<b>6.261.071</b>	<b>#####</b>	<b>6.125.513</b>	<b>2.892.293</b>	<b>1.245.805</b>	<b>994.667</b>	<b>2.535.629</b>	<b>31.238.244</b>

Fuente: I.N.E. Encuesta de población activa, 1993.

CUADRO 2-14  
**AUTOVALORACIÓN DEL ESTADO DE SALUD (>16 AÑOS), 1993**  
(en porcentaje)

<i>Estado de salud</i>	<i>Clase social</i>				
	<i>Alta</i>	<i>Media-alta</i>	<i>Media-media</i>	<i>Media-baja</i>	<i>Baja</i>
Muy bueno	18	17	14	9	8
Bueno	65	66	64	57	49
Regular	13	14	18	26	32
Malo	3	3	3	6	9
Muy Malo	1	0	0	1	2

Fuente: MSC, *Encuesta Nacional de Salud, 1993*, Subdirección General de Información y Estadísticas Sanitarias, en Revista de Sanidad e Higiene Pública (enero-febrero 1994).

CUADRO 2-15

## ACTIVIDADES DE LA POBLACIÓN RELACIONADAS CON LA SALUD POR NIVEL SOCIAL, 1993

(en porcentajes)

<i>Indicadores</i>	<i>Clase social</i>				
	<i>Alta</i>	<i>Media-alta</i>	<i>Media-media</i>	<i>Media-baja</i>	<i>Baja</i>
% Población 16 o + años que ha consultado al médico en las últimas 2 semanas	19	21	20	24	28
% Mujeres 16 o + años que ha acudido alguna vez a un ginecólogo	80	82	79	66	55
% Población que ha acudido al dentista en los últimos tres meses	18	23	19	14	11
% Población 16 o + años que ha consumido algún medicamento en las últimas 2 semanas	46	41	40	47	52
% Población 16 y + años que ha restringido su actividad principal en las últimas 2 semanas por motivos de salud	10	11	10	10	14

Fuente: MSC, *Encuesta Nacional de Salud, 1993*, Subdirección General de Información y Estadísticas Sanitarias, en *Revista de Sanidad e Higiene Pública* (enero-febrero 1994).

**CUADRO 2-16**  
**UTILIZACIÓN DE SERVICIOS SANITARIOS SEGÚN NIVEL DE ESTUDIOS, 1993**  
(en porcentajes)

<i>Públicos</i>	<i>Total</i>	<i>Estudios</i>				
		<i>Sin estudios</i>	<i>Hasta los 15 años</i>	<i>16-19 años</i>	<i>Medios</i>	<i>Superiores</i>
Atención primaria	85	96	89	81	76	68
Atención especializada	71	84	76	66	60	54
Ingresos hospitalarios	88	97	92	84	78	71
Urgencias	90	97	93	87	83	76

Fuente: *Barómetro sanitario, 1995*. Elaboración de datos: CIS. Publicado por el MSC.

<i>Privados</i>	<i>Total</i>	<i>Estudios</i>				
		<i>Sin estudios</i>	<i>Hasta los 15 años</i>	<i>16-19 años</i>	<i>Medios</i>	<i>Superiores</i>
Atención primaria	8	2	5	10	14	22
Atención especializada	15	6	10	18	25	31
Ingresos hospitalarios	8	1	5	10	15	22
Urgencias	7	1	4	8	11	17

Fuente: *Barómetro sanitario, 1995*. Elaboración de datos: CIS. Publicado por el MSC.

**CUADRO 2-17**  
**OPINIÓN DEL SISTEMA SANITARIO SEGÚN NIVEL DE INGRESOS, 1993**  
(en porcentajes)

<i>Opinión</i>	<i>Total</i>	<i>Ingresos mensuales</i>					
		<i>&lt;60.000</i>	<i>60.000-100.000</i>	<i>100.000-150.000</i>	<i>150.000-200.000</i>	<i>200.000-300.000</i>	<i>&gt;300.000</i>
Funciona bien	20	35	27	17	14	10	12
Bien con algunos cambios	41	37	40	44	44	42	42
Cambios fundamentales	29	18	23	28	32	42	37
Rehacerlo	10	9	9	10	10	7	9
Ns/Nc	1	2	1	1	1	-	1

Fuente: *Barómetro sanitario, 1995*. Elaboración de datos: CIS. Publicado por el MSC.

CUADRO 2-18  
**EQUIPAMIENTO Y CARACTERÍSTICAS DE LA VIVIENDA**  
(en porcentajes según LP 25, LP 40 y LP 50)

<i>Características del hogar</i>	<i>LP 25</i>	<i>LP 40</i>	<i>LP 50</i>	<i>Por encima de LP 50</i>	<i>Hogares conjunto nacional</i>	<i>Se califican como pobres</i>
<b>Equipamientos</b>						
Posee vivienda en propiedad	50,4	61,6	66,4	80,1	77,8	64,9
Dispone de WC	89,3	94,9	96,0	98,5	98,1	90,2
Teléfono	34,4	49,1	55,9	81,1	76,9	47,7
Agua caliente	76,0	86,6	89,0	95,4	94,4	76,2
Calefacción	9,6	11,8	13,3	29,4	26,8	11,4
Aire acondicionado	0,7	0,8	1,1	2,6	2,4	1,5
Congelador	78,3	82,9	82,4	83,8	83,5	76,1
Lavadora automática	79,6	87,2	86,9	90,8	90,1	71,2
Aspirador	4,3	7,8	10,8	30,2	27,0	2,9
TV blanco y negro	20,6	16,5	16,8	15,1	15,4	17,8
TV color	83,3	88,3	88,2	93,1	92,3	80,0
Vídeo	35,7	37,5	37,4	45,8	44,4	26,6
Ordenador personal	4,8	4,4	6,6	11,8	11,0	3,1
Coche	39,8	50,9	54,2	65,0	63,2	34,3
Lavavajillas	0,9	1,0	1,7	10,7	9,2	0,5
Equipo de sonido	18,4	19,8	21,5	32,8	30,9	14,5
Tiene problemas para llegar a fin de mes:						
- al menos una vez	50,8	36,0	31,1	11,8	15,0	41,6
- a menudo	22,3	11,0	9,3	1,9	3,1	20,0
Tiene deudas	9,0	9,8	9,5	9,3	9,3	9,7
<b>Características del hogar</b>						
Superficie (m2)	76,3	81,7	83,1	89,5	88,4	74,4
Número de cuartos de baño	0,9	0,9	1,0	1,1	1,1	0,9
Número de televisores	0,9	0,9	0,9	1,1	1,1	0,8
Número de coches	0,5	0,5	0,6	0,8	0,7	0,4
<b>Principal fuente de ingresos</b>						
Cuenta ajena	37,3	47,0	48,6	54,3	53,3	37,8
Cuenta propia no agraria	8,7	9,3	9,4	10,2	10,1	5,0
Cuenta propia agraria	6,2	5,6	5,2	2,6	3,0	2,0
Pensión por jubilación-incapacidad	12,7	16,5	19,3	23,3	22,6	27,7
Otros subsidios	28,2	18,4	15,2	8,2	9,4	24,5
Rentas de la propiedad	1,6	0,6	0,5	0,8	0,8	0,2
Otros	3,9	2,1	1,4	0,6	0,7	2,0
Sin ingresos regulares	1,4	0,5	0,4	0,0	0,1	0,8

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuesto Familiares, Desigualdad y Pobreza en España*, Madrid, 1996.

CUADRO 2-19

**HOGARES E ÍNDICE DE CARENCIA DE INSTALACIONES BÁSICAS SEGÚN DIVERSAS CARACTERÍSTICAS DEL  
SUSTENTADOR PRINCIPAL, 1991**

Características	Proporción de Hogares (%)			Índice de carencia (*) (Total de hogares=100)		
	Agua corriente	Servicios higiénicos (1)	Calefacción (2)	Agua corriente	Servicios higiénicos (1)	Calefacción (2)
Total	0,4	1,8	73,2	100,0	100,0	100,0
<b>Género y edad</b>						
Varones	0,3	1,5	72,2	78,0	84,6	98,6
0-29 años	0,0	1,3	80,3	0,0	75,4	109,6
30-44 años	0,1	0,7	66,9	34,1	41,7	91,4
45-64 años	0,3	1,5	71,8	75,6	85,7	98,0
65 y más años	0,7	2,6	78,6	173,2	148,6	107,3
Mujeres	0,9	3,0	78,0	209,8	171,4	106,5
0-29 años	0,0	0,8	75,9	0,0	33,7	103,6
30-44 años	0,2	0,6	70,6	51,2	35,4	96,4
45-64 años	0,3	1,7	75,3	73,2	99,4	102,8
65 y más años	1,6	5,9	82,8	382,9	285,1	113,0
<b>Relación con la actividad</b>						
Ocupados	0,2	0,9	68,3	36,6	52,0	93,3
Parados	0,7	2,9	84,5	175,6	165,1	115,4
Pensionistas	0,8	2,8	79,6	182,9	158,9	108,6
Otros	1,6	5,5	81,7	378,0	316,6	111,6
<b>Cuartiles de ingresos</b>						
Primer cuartil	1,3	4,9	88,1	312,2	280,0	120,3
Segundo cuartil	0,2	1,1	78,0	51,2	65,1	106,5
Tercer cuartil	0,1	0,6	70,7	29,3	33,7	96,5
Cuarto cuartil	0,0	0,4	56,2	9,8	20,6	76,8
<b>Condición socioeconómica</b>						
Empresarios y directivos agrarios	1,7	7,1	80,1	840,0	659,8	115,1
Resto trabajadores y miembros de cooperativas agrarias	0,8	3,8	90,5	415,0	358,9	130,0
Empre., prof. y trab. independientes no agrarios	0,1	0,3	66,4	30,0	29,9	95,4
Contrama., oper. cualif. y miembros coop. no agrarias	0,1	0,7	73,6	40,0	64,5	105,7
Direct., prof. y jefes administ. por cuenta ajena	0,0	0,0	48,2	0,0	0,9	69,3
Resto personal de serv. y prof. de las FFAA	0,1	0,4	67,1	35,0	35,5	96,3
Operarios sin especialización no agrarios	0,4	2,8	84,6	220,0	264,5	121,5

(\*) Por índice de carencia se toma la proporción de hogares que no disponen de las instalaciones.

(1) Incluye tanto lo del interior de la vivienda como los compartidos con otras viviendas.

(2) Incluye calefacción individual o colectiva pero se excluyen los hogares que disponen sólo de algún aparato que eleva la temperatura.

Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91 . INE.



CUADRO 2-20  
**POBREZA SEGÚN ACTIVIDAD DEL SUSTENTADOR PRINCIPAL DEL HOGAR, 1981-1991**  
(en % según LP 25, LP 40 y LP 50)

<i>Actividad del sustentador principal</i>	<i>1980-81</i>		<i>1990-91</i>	
	<i>% sobre grupo</i>	<i>% sobre total</i>	<i>% sobre grupo</i>	<i>% sobre total</i>

Umbral del 25%

Ocupados	2,0	47,4	1,3	36,3
Parados	7,5	12,7	6,5	15,5
Pensionistas	4,4	36,0	2,7	43,0
Rentistas	4,1	0,6	2,3	0,3
Otros inactivos	4,8	3,6	5,4	5,5
<b>TOTAL</b>	<b>2,9</b>	<b>100,0</b>	<b>2,1</b>	<b>100,0</b>

Umbral del 40%

Ocupados	9,0	53,4	7,7	44,5
Parados	22,1	9,3	22,7	11,2
Pensionistas	16,2	33,2	12,3	40,5
Rentistas	17,0	0,6	4,6	0,1
Otros inactivos	15,6	2,9	18,3	3,8
<b>TOTAL</b>	<b>11,6</b>	<b>100,0</b>	<b>10,2</b>	<b>100,0</b>

Umbral del 50%

Ocupados	17,0	56,8	15,4	47,8
Parados	35,6	8,5	34,2	9,1
Pensionistas	27,5	31,7	22,4	39,6
Rentistas	23,0	0,5	17,3	0,2
Otros inactivos	24,4	2,6	27,8	3,1
<b>TOTAL</b>	<b>20,6</b>	<b>100,0</b>	<b>19,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares, Desigualdad y Pobreza en España*, Madrid, 1996.

CUADRO 2-21  
**POBREZA EN RELACIÓN CON LA OCUPACIÓN, 1993**  
(en % según LP 25 y LP 50)

<i>Categoría ocupacional según CNO 1993</i>	<i>LP 50</i>		<i>LP 25</i>	
	<i>% sobre grupo</i>	<i>% sobre total</i>	<i>% sobre grupo</i>	<i>% sobre total</i>
Directores-gerentes	8,5	1,3	1,6	1,5
Empresarios Autónomos	18,3	5,6	1,7	3,6
Profesionales (Sup./Med.)	1,5	0,7	-	-
Técnicos y Prof. de apoyo	5,5	1,2	1,5	2,2
Empleados oficina pública	3,7	2,0	0,3	1,5
Resto de personal (serv. personal, rest.; comercio)	11,9	9,3	2,2	12,3
Cualificado Agricul./pesca	32,5	9,9	5,0	10,9
Cualificado. Constr./Ind. Pesada	19,2	23,9	2,8	25,4
Operadores industria	13,5	5,2	1,8	5,1
No cualificados	30,1	30,0	4,1	29,0
Fuerzas Armadas	-	-	-	-
NS/NC	17,4	11,0	1,7	8,0
<b>TOTAL</b>	<b>16,4</b>	<b>100,0</b>	<b>2,3</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Fundación FOESSA, *V Informe Sociológico sobre la situación social en España*. Madrid, 1995.

CUADRO 2-22  
**SUBEMPLEO POR NIVEL DE ESTUDIOS TERMINADOS, 1996**  
(en cifras absolutas y porcentajes)

<i>Nivel estudios terminados</i>	<i>Hogares</i>	<i>Personas</i>	<i>% sobre total subempleados</i>	<i>% sobre total ocupados</i>
Analfabetos/sin estudios	6.665.892	26.006.495	6,0	7,0
Estudios primarios	571.855	2.129.483	21,0	30,0
Estudios secundarios generales	3.789.357	9.635.878	41,0	35,0
Estudios tecnico-profesionales (medio y superior)	26.873	62.614	17,0	12,0
Estudios universitarios y otros*	245.874	659.508	15,0	16,0

\* Incluye tres primeros cursos sin titulación y otros estudios sin título equivalente o universitarios.

Fuente: INE, *Encuesta de Población Activa*, 1r. trimestre 1996.

CUADRO 2-23  
**POBREZA SEGÚN TAMAÑO DEL DEL MUNICIPIO DE RESIDENCIA, 1981-1991**  
(en % según LP 25, LP 40 y LP 50)

<i>Tamaño del municipio de residencia</i>	<i>1980-81</i>		<i>1990-91</i>	
	<i>% sobre grupo</i>	<i>% sobre total</i>	<i>% sobre grupo</i>	<i>% sobre total</i>
Umbral del 25%				
Hasta 2.000 habitantes	5,4	20,9	4,1	17,5
De 2.001 a 10.000 habitantes	5,8	38,0	3,2	26,3
De 10.001 a 50.000 habitantes, sin capitales de provincia	3,1	21,9	2,2	23,0
De 50.001 a 500.000 habitantes y capitales de provincia	1,4	14,4	1,5	23,2
Más de 500.000 habitantes	0,7	4,7	1,0	9,3
<b>TOTAL</b>	<b>2,9</b>	<b>100,0</b>	<b>2,1</b>	<b>100,0</b>
Umbral del 40%				
Hasta 2.000 habitantes	19,6	19,0	19,3	16,9
De 2.001 a 10.000 habitantes	20,3	33,2	16,3	27,5
De 10.001 a 50.000 habitantes, sin capitales de provincia	13,0	22,9	11,6	24,9
De 50.001 a 500.000 habitantes y capitales de provincia	7,0	18,0	7,4	23,5
Más de 500.000 habitantes	3,9	6,5	3,9	7,4
<b>TOTAL</b>	<b>11,6</b>	<b>100,0</b>	<b>10,2</b>	<b>100,0</b>
Umbral del 50%				
Hasta 2.000 habitantes	32,2	17,6	33,8	15,9
De 2.001 a 10.000 habitantes	32,3	29,8	27,5	25,0
De 10.001 a 50.000 habitantes, sin capitales de provincia	23,4	23,3	21,8	25,1
De 50.001 a 500.000 habitantes y capitales de provincia	14,2	20,6	14,6	24,9
Más de 500.000 habitantes	9,4	8,9	8,8	9,0
<b>TOTAL</b>	<b>20,6</b>	<b>100,0</b>	<b>19,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares: Desigualdad y Pobreza en España*. Madrid, 1996.

CUADRO 2-24  
**GASTO ANUAL MEDIO POR HOGAR SEGÚN CONJUNTO URBANO Y NO URBANO, 1991**  
(en miles de pesetas)

<i>Grupo de Gasto</i>	<i>Conjunto urbano (a)</i> <i>(Miles de ptas.)</i>	<i>Conjunto no urbano (b)</i> <i>(Miles de ptas.)</i>	<i>Ratio (a/b)</i>
Alimentación, bebidas y tabaco	638,7	601,3	1,06
Vestido y calzado	257,9	219,6	1,17
Vivienda, calefacción y alumbrado	676,6	457,5	1,48
Muebles y conservación de la casa	157,2	118,3	1,33
Servicios médicos y gastos sanitarios	75,7	53,7	1,41
Transporte y comunicaciones	336,9	279,5	1,21
Esparcimiento, espectáculos, enseñanza y cultura	195,4	109,6	1,78
Restaurantes, cafeterías, hoteles, viajes y otros	377,1	269,7	1,40
Otros gastos	116,5	92,6	1,26
<b>TOTAL</b>	<b>2.832,0</b>	<b>2.201,8</b>	<b>1,28</b>

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares: Desigualdad y Pobreza en España*. Madrid, 1996.

CUADRO 2-25 A  
**POBREZA SEGÚN COMUNIDAD AUTÓNOMA, 1981-1991**  
(en % según LP 25)

<i>Comunidad Autónoma de residencia</i>	<i>1980-81</i>		<i>1990-91</i>	
	<i>% sobre grupos</i>	<i>% sobre total</i>	<i>% sobre grupos</i>	<i>% sobre total</i>
Umbral del 25%				
Andalucía	5,6	30,9	3,3	26,1
Aragón	2,5	3,0	2,2	3,6
Asturias	5,7	6,4	0,5	0,7
Baleares	1,4	1,0	1,1	1,0
Canarias	3,9	4,3	4,6	7,6
Cantabria	1,5	0,7	1,1	0,7
Castilla y León	3,3	8,3	2,4	8,1
Castilla-La Mancha	6,7	10,5	3,3	7,1
Cataluña	0,9	5,0	1,0	7,6
Comunidad Valenciana	1,8	6,2	1,9	9,1
Extremadura	9,0	8,8	7,3	10,1
Galicia	3,6	9,0	2,8	9,2
Madrid	0,5	2,1	0,2	1,2
Murcia	2,7	2,3	2,9	3,5
Navarra	0,4	0,2	0,6	0,4
País Vasco	0,4	0,8	1,0	2,6
La Rioja	1,7	0,4	0,3	0,1
Ceuta y Melilla	2,6	0,3	7,3	1,1
TOTAL	2,9	100,0	2,1	100,0

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares: Desigualdad y Pobreza en España*. Madrid, 1996.

CUADRO 2-25 B  
**POBREZA SEGÚN COMUNIDAD AUTÓNOMA, 1981-1991**  
(en % según LP 40)

<i>Comunidad Autónoma de residencia</i>	<i>1980-81</i>		<i>1990-91</i>	
	<i>% sobre grupo</i>	<i>% sobre total</i>	<i>% sobre grupo</i>	<i>% sobre total</i>
Umbral del 40%				
Andalucía	20,1	27,7	16,6	27,0
Aragón	9,3	2,8	11,0	3,7
Asturias	12,2	3,4	6,8	2,0
Baleares	7,2	1,3	5,0	0,9
Canarias	19,3	5,3	15,3	5,2
Cantabria	7,0	0,8	6,6	0,9
Castilla y León	13,8	8,7	13,2	9,2
Castilla-La Mancha	24,1	9,4	15,5	6,9
Cataluña	5,3	7,4	4,2	6,6
Comunidad Valenciana	8,8	7,6	10,9	10,8
Extremadura	29,1	7,1	25,8	7,4
Galicia	14,1	8,8	13,3	9,0
Madrid	3,8	4,0	2,4	3,0
Murcia	13,4	2,9	15,2	3,7
Navarra	3,4	0,4	2,5	0,3
País Vasco	3,1	1,5	4,8	2,5
La Rioja	6,4	0,4	7,7	0,5
Ceuta y Melilla	8,7	0,2	23,1	0,7
TOTAL	11,6	100,0	10,2	100,0

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares: Desigualdad y Pobreza en España*. Madrid, 1996.

CUADRO 2-25 C  
**POBREZA SEGÚN COMUNIDAD AUTÓNOMA, 1981-1991**  
(en % según LP 50)

<i>Comunidad Autónoma de residencia</i>	<i>1980-81</i>		<i>1990-91</i>	
	<i>% sobre grupo</i>	<i>% sobre total</i>	<i>% sobre grupo</i>	<i>% sobre total</i>
Umbral del 50%				
Andalucía	32,4	25,2	28,5	24,9
Aragón	17,1	2,9	20,4	3,6
Asturias	18,7	2,9	12,8	2,0
Baleares	13,7	1,4	9,6	0,9
Canarias	29,1	4,5	26,6	4,9
Cantabria	13,1	0,9	16,5	1,2
Castilla y León	24,2	8,5	24,0	9,0
Castilla-La Mancha	36,6	8,1	27,7	6,6
Cataluña	11,7	9,2	10,1	8,5
Comunidad Valenciana	19,1	9,3	20,8	11,1
Extremadura	43,1	6,0	40,8	6,3
Galicia	24,0	8,4	23,6	8,6
Madrid	11,0	6,5	7,4	4,9
Murcia	23,9	2,9	25,1	3,3
Navarra	9,7	0,6	5,2	0,4
País Vasco	7,5	2,0	9,6	2,7
La Rioja	13,1	0,5	15,7	0,6
Ceuta y Melilla	22,0	0,3	37,3	0,6
TOTAL	20,6	100,0	19,0	100,0

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares: Desigualdad y Pobreza en España*. Madrid, 1996.



CUADRO 2-26  
**POBLACIÓN TOTAL Y PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA MODERADA Y SEVERA  
 POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 1991**  
 (según LP 50, LP 40 y LP 25 en miles)

	<i>Total población</i>	<i>Población pobre</i>	<i>Pobreza moderada LP50-LP25</i>			<i>Pobreza severa</i>
			<i>Total</i>	<i>LP50- LP40</i>	<i>LP40- LP25</i>	<i>LP25</i>
Andalucía	6.850	1.892	1.671	813	858	222
Aragón	3.575	230	200	106	94	31
Asturias	4.843	140	134	55	79	6
Baleares	511	49	40	16	25	8
Canarias	1.690	377	313	159	153	65
Cantabria	1.021	84	78	55	23	6
Castilla y León	1.109	601	532	290	242	69
Castilla-La Mancha	523	454	394	219	174	60
Cataluña	1.463	538	473	326	147	65
Comunidad Valenciana	1.191	712	635	363	272	77
Extremadura	2.575	461	375	162	213	86
Galicia	667	628	550	299	252	78
Madrid	5.907	272	262	190	72	10
Murcia	1.114	244	215	113	102	30
Navarra	124	21	18	11	7	3
País Vasco	2.784	189	166	99	68	22
La Rioja	2.104	35	34	19	15	1
Ceuta y Melilla	254	42	33	17	16	9
<b>TOTAL</b>	<b>38.494</b>	<b>6.969</b>	<b>6.122</b>	<b>3.311</b>	<b>2.811</b>	<b>847</b>

Fuente: INE, *Encuesta de Presupuestos Familiares: Desigualdad y Pobreza en España*. Madrid, 1996.

CUADRO 2-27

## VIEJOS Y NUEVOS POBRES: ALGUNOS PERFILES SOCIALES

<i>VARIABLES SOCIOLOGICAS CLÁSICAS</i>	<i>TIPOS</i>	
	<i>Viejos (Factor hipotético: tipo de desarrollo)</i>	<i>Nuevos (Factor hipotético: crisis)</i>
Género	Ambos sexos	Además: mujeres solteras, jóvenes con niños, ancianas.
Edad	Todas las edades	Además: ancianos solos, jóvenes solos.
Ocupación/clase/movilidad	Bajo proletariado. Bajo funcionariado. Ocupaciones tradicionales bajas. Campesinos sin tierra. Agricultores minifundistas. Servicio doméstico. Pobres voluntarios. Pensionistas y jubilados. Descendencia de familias pobres.	Además ciertas ocupaciones de clase media baja. Descendencia de familias nuevas pobres. Movilidad descendente intra e intergeneracional.
Empleo	Lumpen proletariado.	Desempleados continuos. Jóvenes no empleados aún. Desempleados agrícolas. Sectores de minusválidos.
Familia	Alta fecundidad	Desaparición de modelos familiares tradicionales. Familias monoparentales. Baja matrimonialidad-alta fecundidad.
Estudios	Analfabetos	Además: marginados políticos. Niveles elementales. Descualificación profesional.
Cultura política	Marginados políticos	Además: marginados políticos. Niveles elementales. Descualificación profesional.
Etnia	Gitanos	Además: inmigrantes norteafricanos, suramericanos y asiáticos.
Regiones y Comunidades Autónomas	Todo el territorio español con bolsas seculares de pobreza severa.	Territorio por debajo de la diagonal Asturias-Murcia. Bolsas de pobreza en todo el territorio español.
Continuo rural-urbano	Rural Urbano marginal (chabolismo)	Rural Urbano marginal Urbano suburbial y central

Fuente: *Informe Sociológico sobre la situación social en España*. Fundación FOESSA, Madrid 1994.

CUADRO 2-28

INDICADORES DE CARENCIA O MALESTAR

<i>Vivienda</i>	<p>Viven en cuevas o chabolas</p> <p>Viven en viviendas deterioradas o infrahumanas</p> <p>Viven en viviendas sin:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Agua corriente</li> <li>- Agua caliente</li> <li>- Luz eléctrica</li> <li>- WC</li> </ul> <p>Viven hacinados (menos de 10 m<sup>2</sup> por persona)</p> <p>Viven en promiscuidad (menos de un dormitorio por dos personas)</p>
<i>Educación</i>	<p>Analfabetos absolutos</p> <p>Sólo saben leer y escribir</p> <p>Estudios primarios incompletos en personas mayores de 14 años</p> <p>Hay niños no escolarizados en edad escolar</p>
<i>Trabajo</i>	<p>Parados</p> <p>Trabajos esporádicos y chapuzantes</p>
<i>Salud</i>	<p>Enfermos y muy enfermos</p> <p>Minusválidos</p> <p>Alcohólicos</p> <p>Drogadictos</p> <p>Tienen hambre hoy</p> <p>No tienen Seguridad Social</p>
<i>Integración personal o familiar</i>	<p>Delincuentes</p> <p>Ludópatas</p> <p>Ancianos con necesidad de atención y que no la tienen</p> <p>Necesidad habitual de préstamos</p> <p>Alcohólicos y drogadictos en la familia</p>
<i>Estado de ánimo del CF</i>	<p>Piensan que la familia ha empeorado</p> <p>Piensan que la familia empeorará</p>
<i>Integración social del barrio o pueblo</i>	<p>Malos tratos a la mujer</p> <p>Malos tratos a los niños</p> <p>Riñas o broncas</p> <p>Peleas con violencia</p> <p>Robos y atracos</p> <p>Consumo de drogas (heroína/cocaína)</p> <p>Prostitución</p>

Fuente: *Las condiciones de vida de la población pobre de la Diócesis de Madrid*, Equipo de Investigación Sociológica. EDIS. Fundación FOESSA, Madrid, 1995.

CUADRO 2-29

**CARENCIAS Y PROBLEMAS SEGÚN NIVEL DE POBREZA EN LA DIOCESIS DE MADRID**

(número medio de áreas de carencia (sobre 7) e índices de bienestar -malestar (0-100) en cada área)

<i>NIVELES DE POBREZA</i>	<i>AREAS DE MALESTAR</i>								
	<i>Núm. medio de problemas</i>	<i>Vivienda</i>	<i>Educación</i>	<i>Ocupación</i>	<i>Salud</i>	<i>Integr. pers. o familiar</i>	<i>Pesimismo</i>	<i>Integración social</i>	<i>Total índice malestar</i>
Pobreza externa	4,2	80	42,6	78,7	65,4	68,5	53,4	32,6	60,2
Pobreza grave	4,3	71,2	39,6	83,5	53,2	69,9	63,5	49,9	61,5
Pobreza moderada	3,6	48,8	32,1	74,8	40,6	49,7	60,3	54,6	51,6
Precariedad social	2,7	35,5	44,2	45,3	38,1	21,8	45,3	46,5	39,2
<b>Total pobreza</b>	<b>3,4</b>	<b>49,6</b>	<b>38,4</b>	<b>66</b>	<b>43,9</b>	<b>44,4</b>	<b>54,7</b>	<b>48,8</b>	<b>49,4</b>

Fuente: *Las condiciones de vida de la población pobre de la Diócesis de Madrid*, Equipo de Investigación Sociológica. EDIS. Fundación FOESSA. Madrid, 1996.

CUADRO 3-1  
**ALUMNADO POR NIVELES DE ENSEÑANZA, 1990-1996**  
(cifras absolutas)

<i>Nivel de enseñanza</i>	<b>90-91</b>	<b>91-92</b>	<b>92-93</b>	<b>93-94</b>	<b>94-95</b>	<b>95-96</b>
<b>Preescolar/infantil</b>	1.005.051	1.025.797	1.052.534	1.077.797	1.093.256	1.108.087
<b>E.G.B.</b>	4.882.349	4.649.439	4.468.959	4.276.524	4.060.833	3.858.050
<b>EE.MM./Ed. Sec. (general)</b>	1.591.700	1.631.377	1.671.002	1.736.327	1.836.292	1.897.853
-B.U.P. y C.O.U.	1.499.511	1.505.148	1.482.692	1.473.974	1.443.986	1.300.908
-Bach. Experimental	92.189	126.229	79.102	46.396	39.870	31.671
-Ed. Sec. Obligatoria	0	0	95.553	182.711	282.837	455.158
-Bach. LOGSE	0	0	13.655	33.246	69.599	110.116
<b>EE.MM./Ed. Sec. (profesional)</b>	857.246	889.594	883.125	881.174	838.509	784.412
-F.P. I	474.579	474.156	439.461	408.314	360.253	306.986
-F.P. II	375.271	401.645	421.080	441.562	432.178	412.739
-Modulos Profesionales II	2.856	5.188	9.565	14.887	22.701	30.900
-Modulos Profesionales III	4.540	8.605	13.019	16.411	23.377	33.787
<b>TOTAL</b>	<b>8.336.346</b>	<b>8.196.207</b>	<b>8.075.620</b>	<b>7.971.822</b>	<b>7.828.890</b>	<b>7.648.402</b>

Fuentes: MEC, *Estadística de la Enseñanza en España. Datos Avance 1995-1996*.

CUADRO 3-2  
BECAS Y AYUDAS AL ESTUDIO

	<i>89-90</i>	<i>90-91</i>	<i>91-92</i>	<i>92-93</i>	<i>93-94</i>	<i>94-95 (1)</i>
<b>Numero de becarios</b>	640.243	663.658	684.539	725.989	795.893	816.251
Enseñanzas medias	438.407	465.981	486.258	517.941	553.044	552.932
Enseñanza universitaria	201.836	197.677	198.281	208.048	242.849	263.319
<b>Cuántia media becas MEC</b>						
FP	56.987	57.596	63.453	72.104	75.049	79.796
BUP y COU	37.487	38.728	42.141	45.113	43.272	43.188
Otros estudios	68.092	66.064	75.487	85.821	78.549	75.883
Enseñanza universitaria (2)	150.328	156.511	165.958	174.202	178.436	184.597

(1) Cifras provisionales

(2) A estas cifras habría que añadirles el importe de las tasas de matrícula, de cuyo pago quedan exentos los alumnos becarios.

Fuente: Subdirección General de Becas y Ayudas al Estudio, MEC.

**CUADRO 3-3**  
**EDUCACIÓN DE ADULTOS**  
(cifras absolutas y porcentajes)

	<i>1990-91</i>	<i>1991-92</i>
Centros	2.828	3.479
Profesorado	10.194	11.270
Alumnado	247.224	289.557
% mujeres	62,9	66,7
Alfabetización	49.966	57.092
% mujeres	67,0	77,1
Certificado escolaridad	41.959	47.723
% mujeres	66,6	72,0
Graduado escolar	103.885	129.123
% mujeres	57,2	58,9
otros	29.993	55.619
% mujeres	71,0	69,4

Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia.

CUADRO 3-4  
**FORMACIÓN OCUPACIONAL SEGÚN COLECTIVO AL QUE SE DIRIGE LA ACCIÓN,**  
**PLAN FIP, 1994-1995**  
(en % y cifras absolutas)

Colectivo	1994		1995	
	<i>nº</i>	%	<i>nº</i>	%
Jóvenes parados < 25 años	44.552	35,8	56.566	40,6
Parados de larga duración >25 años	41.803	33,6	67.919	48,8
Trabajadores del medio rural	2.189	1,8	3.999	2,9
Otros colectivos	10.954	8,8	7.770	5,6
Formadores	2.401	1,9	3.060	2,2
Otros a extinguir	22.600	18,2	0	0,0
<b>Total</b>	124.499	100,0	139.314	100,0

Nota: no incluye datos de Andalucía y Valencia.

Fuente: MTAS, *Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales, 1995*.



**CUADRO 3-5  
PLAN DE VIVIENDA Y SUELO 1996-1999**

<i>Actuaciones protegibles</i>	<i>VPO de régimen especial</i>	<i>VPO de régimen general</i>		<i>Precio tasado</i>
Ingresos máximos	2,5 veces el salario mínimo interprofesional (SMI)	5,5 veces el salario mínimo interprofesional (SMI)		5,5 veces el salario mínimo interprofesional
Tipos de interés subsidiado del préstamo	Alquiler 4%      Venta 5%	Alquiler 7%	3,5 SMI Primer acceso	<3,5 SMI      7,50% >3,5 y <4,5 SMI      9,50%
Subvenciones en % del precio de la vivienda	15%, 25% si <70 m2 (50% si no hay préstamos)	Venta >3,5 y 5,5 SMI >4,5 y <5,5 SMI	6,50%	<4,5 y <5,5 SMI      11,00% (>90 m2 11,0%)
	10% con cuenta vivienda, 10% más los intereses del primer año	10% y 15% si < 70m2.	5% con cuenta vivienda, 5% más los intereses	
Superficie útil máxima	90%		70 m2	120 m2
Importe máximo del préstamo cualificado	80% del precio máximo de venta		80% del precio máximo de venta en vivienda libre; 80% del precio legal de venta en VPO	
Precio máximo de venta por m2 de superficie útil	1,22 Mp (1) 1,04 Mp (2) 1,00 Mp (3)	1,46 Mp (1) 1,25 Mp (2) 1,20 Mp (3)	1,85 Mp (1) (4) 1,70 Mp (2) (4) 1,50 Mp (3) (5)	
Importe máximo renta inicial/año	5,5 del precio máximo de venta más costes de servicios	7,5% del precio máximo de venta más costes de servicios		

CUADRO 3-5 (CONTINUACIÓN)  
**PLAN DE VIVIENDA Y SUELO, 1996-1999**

<b>Tratamiento a los promotores de viviendas para alquiler</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>. Régimen especial: tipo subsidiado del 4% más subvención del 15% al 25% del precio de la vivienda. Y excepcionalmente, subvención del 50% en lugar de subsidiación.</li> <li>. Régimen general: tipo subsidiado del 7% más subvención del 10% al 15% del precio de la vivienda.</li> <li>. Régimen especial: el plazo de amortización de los préstamos al promotor será de 25 años más 3 de carencia.</li> <li>. En VPO de promoción pública, con financiación estatal máxima del 25% o del 40% del coste de la vivienda, cuando se destine a venta o alquiler, para familias con ingresos iguales o superiores a 2,5 veces el SMI.</li> </ul>
<b>Fomento de la disponibilidad de suelo urbanizado a bajo precio</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>. Préstamos a promotores, a 6 años máximo (incluso periodo máximo de carencia de 3 años). Se amplían los préstamos a 12 años en caso de adquisición onerosa de suelo para la formación de patrimonios públicos (R.D.L. 1/1992). Tipo subsidiado: 6 puntos inferior al tipo de convenio (pero no menor al 4%).</li> <li>. Excepcionalmente, si se renuncia al préstamo cualificado, subsidiación actualizada: 15% del coste previsto de las actuaciones.</li> </ul>
<b>Fomento de las áreas de rehabilitación</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>. Subvención al promotor del 40% del coste total de actuación.</li> <li>. Se incluye, además de obras de demolición, la posibilidad de nuevas edificaciones con superficie no superior al 10% de la de los edificios a rehabilitar.</li> </ul>

Notas: SMI: Salario Mínimo Interprofesional; Mp: Módulo ponderado.

1. Madrid y Barcelona.
2. Municipios del área de influencia de Madrid y Barcelona.
3. Áreas geográficas de primera a cuarta.
4. Si no excede de 90 m<sup>2</sup> útiles.
5. En Madrid, Barcelona y sus áreas de influencia si excede de 90 m<sup>2</sup> útiles.

Fuente: Plan de Vivienda, 1996-1999.

CUADRO 3-6

## CARACTERÍSTICAS DE EXPERIENCIAS DE EMPLEO SOCIAL EN ALGUNAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

C.A	Subvención de la entidad promotora	Salario de los participantes	Tiempo habitual de trabajo	Formación incluida en la jornada	Participantes sobre el total de perceptores del salario social (%)
Andalucía	100% del coste laboral	Según convenio del sector	6 meses a jornada completa	0 horas (antes pueden haber accedido a un curso de formación becado).	64
Asturias	Mínimo el 80 % del coste total del proyecto	80.000 ptas.mensuales	6 meses a jornada completa, excepto el tiempo de formación. Con menores o minusválidos a cargo, puede ser a jornada parcial.	1/4 de la jornada laboral.	95
Castilla-La Mancha	SMI por participante más los costes de monitores y administradores	No específica. Habitualmente el SMI	6 meses a jornada completa, excepto el tiempo de formación.	Una proporción no determinada de la jornada laboral.	48
Navarra	140% del SMI más un máximo del 25 % adicional para formación	No específica. Variante prorrateado, según criterio del ayuntamiento y según convenio sector.	No específica. Variantes: 6 meses a jornada completa excepto tiempo de formación; 6 meses a jornada completa; 12 meses con jornada de 5 horas.	Opcional para los ayuntamientos. En 1/3 de los participantes, 2 horas diarias.	27

Fuente: Aguilar, M., Gaviria, M. y Laparra M., *La caña y el pez. estudio sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas*, Fundación FOESSA, Colección Estudios, Madrid, 1995

CUADRO 3-7  
**ALGUNAS INICIATIVAS DE "PRENSA SOCIAL"**  
**Principales características**

<i>Características</i>	<i>La Farola</i>	<i>Vías Alternativas</i>	<i>La calle</i>	<i>Globus Mundi</i>	<i>Transeúntes</i>	<i>Asfalto</i>	<i>Kalean</i>
Periodicidad	quincenal	mensual	c.15 ó 20 días	mensual	quincenal	mensual	mensual
Precio	200 ptas	200 ptas	200 ptas	200 ptas	100 ptas	200 ptas	200 ptas
Nº vendedores activos	1.000	45	400	300	45	15	8000%
% vendedores	70%	90%	70%	90%	95%	80%	60%
% vendedoras	30%	10%	30%	10%	5%	20%	40%
Máximo de venta al día (nº ejemplares)	50	no hay	no hay	no hay	50	no hay	no hay
Nº ejemplares	25.000-150.000	7.000	15.000	15.000	23.000	25.000	15.000
Nº de ciudades donde se vende	12	2	7	3	3	2	3

Fuente: Prensa social. Información a julio de 1996

CUADRO 3-8  
**USUARIOS DE LOS CENTROS DE SERVICIOS SOCIALES, ALBERGUES Y CENTROS DE  
 ACOGIDA, 1990-93**  
 (cifras absolutas)

	<i>Nº Usuarios</i>				<i>Centros 1993</i>
	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	
Centros de Servicios Sociales	1.002.296	2.201.877	2.038.780	2.257.141	780
Albergues	10.007	14.753	16.221	19.326	16
Centros de Acogida	1.044	2.913	3.276	1.749	19
<b>TOTAL</b>	<b>1.013.347</b>	<b>2.219.543</b>	<b>2.058.277</b>	<b>2.278.216</b>	<b>815</b>

Fuente: MAS, *Sistema Público de Servicios Sociales Básicos. Plan Concertado de Prestaciones Básicas en Corporaciones Locales*, Madrid, 1996.

CUADRO 3-9  
**NÚMERO DE USUARIOS Y ESTANCIAS EN ALBERGUES Y CENTROS DE ACOGIDA, 1993**  
(en dormitorios y comedores)

<i>Equipamientos</i>	<i>Nº Plazas</i>		<i>Nº Usuarios</i>		<i>Nº Estancias</i>		<i>% ocupación</i>	
	<i>Dor.</i>	<i>Com.</i>	<i>Dor.</i>	<i>Com.</i>	<i>Dor.</i>	<i>Com.</i>	<i>Dor.</i>	<i>Com.</i>
C. de Acogida	560	645	19.326	36.518	76.842	172.623	38	73
C. Ac. Mujer	379	1.509	1.749	4.173	55.707	121.014	40	22
C. Ac. Menor	154	162	593	551	15.163	19.907	27	34
C. Ac. Polivalente	81	81	252	252	17.615	26.740	60	90
TOTAL	144	1.266	904	3.370	22.929	74.367	44	16
	1.318	3.663	22.824	44.864	188.256	414.651	39	37

Fuente: MAS, *Sistema Público de Servicios Sociales Básicos. Plan Concertado de Prestaciones Básicas en Corporaciones Locales*, Madrid, 1996.

CUADRO 3-10  
**USUARIOS, COSTES Y TRABAJADORES POR TIPO DE PRESTACIÓN EN LOS CENTROS DE  
 SERVICIOS SOCIALES**

<i>Prestaciones</i>	<i>Nº Usuarios</i>		<i>Coste Usuario</i>	<i>Nº Usua./ Trabajador</i>
	<i>1992</i>	<i>1993</i>		
Información y Orientación	1.742.857	1.948.727	3.009	547
Ayuda a Domicilio	65.443	66.529	149.263	11
Alojamiento alternativo	79.438	59.849	28.712	106
Prevención e Inserción Social	461.287	675.790	8.155	380
Fomento Cooperación	21.477	32.028	49.476	47
Ayudas económicas	129.166	126.608	24.592	3.165
<b>TOTAL</b>	<b>2.501.660</b>	<b>2.911.524</b>	<b>9.528</b>	<b>232</b>

Fuente: MAS, *Sistema Público de Servicios Sociales Básicos. Plan Concertado de Prestaciones Básicas en Corporaciones Locales*, Madrid, 1996.

CUADRO 3-11  
**BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES ECONÓMICAS NO CONTRIBUTIVAS, 1988-1995**  
(en miles)

Año	<i>P.LISMI</i>	<i>Pensiones de asistencia social</i>			<i>Pensiones no contributivas</i>			<i>PFHC*</i>
	<i>Total</i>	<i>Total</i>	<i>Vejez</i>	<i>Enfermedad</i>	<i>Total</i>	<i>Vejez</i>	<i>Invalidez</i>	<i>Total</i>
1988	107.280	332.100	162.249	169.851				
1989	175.073	337.041	161.791	175.250				
1990	214.366	341.815	168.454	173.361				
1991	248.045	343.357	162.456	180.901	28.569	24.733	3.836	70.125
1992	225.529	313.198	140.295	172.903	129.147	87.891	41.256	257.681
1993	196.699	260.699	111.508	149.191	232.991	139.137	93.854	300.603
1994	172.158	227500	94300	133300	264.408	154.557	114.851	173.805
1995	150.667	190800	75700	115100	324.352	176.119	148.233	147.204

\* Prestaciones familiares por hijo a cargo.

Fuente: Anuario de estadísticas laborales y de asuntos sociales, 1995





CUADRO 3-12  
**IMPORTE DE LOS SALARIOS SOCIALES POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 1992-1995**  
(en pesetas)

COMUNIDADES AUTONOMAS	1992			1993			Enero-Junio 1994			1995	
	<u>R.M.</u>	<u>A.E.S.</u>	Total 1992	<u>R.M.</u>	<u>A.E.S.</u>	Total 1993	<u>R.M.</u>	<u>A.E.S.</u>	Total 1994	<u>R.M.</u>	Total 1995
Andalucía (11/90)	4.121.210	.....	4.121.210	5.733.524	.....	5.733.524	.....	.....		3.899.000	3.899.000
Aragón (3/93)	.....	.....	.....	380.000	.....	380.000	280.000	.....	280.000	405.000	405.000
Asturias (3/93)	494.170	29.015	523.185	1.153.763	42.608	1.196.371	558.552	32.652	591.204	.....	.....
Baleares (4/95)	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	80.000	80.000
Canarias (9/92)	.....	21.300	21.300	340.798	10.650	351.448	325.162	2.323	327.485	900.000	900.000
Cantrabria (5/98)	12.667	18.517	31.184	13.085	18.377	31.462	13.817	13.275	27.092	17.000	17.000
Castilla-La Mancha (12/90)	132.141	116.379	248.520	283.827	144.783	428.610	210.341	60.496	270.837	1.175.000	1.175.000
Castilla-León (7/90)	602.807	.....	602.807	872.708	.....	872.080	534.485	.....	534.485	548.000	548.000
Cataluña (5/90)	1.158.104	32.000	1.190.104	2.117.580	22.350	2.139.930	1.434.815	.....	1.434.815	3.862.000	3.862.000
Extremadura (7/90)	200.000	.....	200.000	210.000	.....	210.000	.....	.....	.....	210.000	210.000
Galicia (10/91)	102.281	92.799	195.080	540.740	269.303	810.043	451.552	167.297	618.849	1.385.000	1.385.000
Madrid (7/90)	3.384.307	198.250	3.582.557	3.209.681	712.884	3.922.565	1.731.910	.....	1.731.910	3.737.000	3.737.000
Murcia (1/91)	215.745	71.893	287.638	213.784	17.864	231.648	.....	.....	.....	178.000	178.000
Navarra (6/90)	137.075	17.637	154.712	197.766	19.955	217.721	212.243	7.040	219.283	581.000	581.000
País Vasco (5/90)	3.343.000	1.900.000	5.243.000	4.278.000	1.900.000	6.178.000	2.682.000	750.000	3.432.000	6.238.000	6.238.000
La Rioja (6/90)	36.087	.....	36.087	44.212	.....	44.212	25.394	.....	25.394	44.000	44.000
Valencia (7/90)	1.000.000	.....	1.000.000	1.157.000	1.195.076	2.352.076	.....	.....	.....	.....	.....
<b>TOTAL</b>	<b>14.939.594</b>	<b>2.497.790</b>	<b>17.437.384</b>	<b>20.746.468</b>	<b>4.353.850</b>	<b>25.100.318</b>	<b>8.460.271</b>	<b>1.033.083</b>	<b>9.493.354</b>	<b>23.259.000</b>	<b>23.259.000</b>

Los espacios en blanco responden a periodos de los que se carece de datos o en que no estaban implantados los salarios sociales.

Andalucía no ha establecido Ayudas de Emergencia Social

CUADRO 3-13  
COMPARACIÓN ENTRE RENTAS MÍNIMAS Y OTRAS PRESTACIONES  
(pesetas por persona y mes)

Comunidades Autónomas (mes y año de creación)	Renta(1) Mínima	Salario míni- mo interpro- fesional	Pensiones no contributivas	Prestación de desempleo contributiva	Subsidio de desempleo asistencial	S.G.I.M. y pensiones asistenciales	Prestaciones por hijo a cargo	Pensiones S.O.V.I. Mínimas	Pensiones Mínimas Contributivas	
									Con cónyuge a cargo	Sin cónyuge a cargo
<b>Andalucía (11/90)</b>	62% del S.M.I. 40.250	<u>64.920</u> (por 14 pagas)	<u>35.580</u> (por 14 pagas)	<u>56.805 (3)</u> <u>Tope mínimo:</u> 1.- Sin hijos: (75% SMI+1,6= 75.740x75= 56.805)	<u>48.690</u> 75% S.M.I.=75% de 64.920	<u>24.935</u> PARA AMBAS S.G.I.M.= Subsidio de garan- tía de ingresos mínimos (para mi- nusválidos. Creado por la LISMI). Pensiones asisten- ciales: Residuales del Fondo Nacional de Asistencia Social.	<u>35.580</u> 1.- Con minusva- lía igual o supe- rior al 65% y 18 ó más años.  <u>53.370</u> 2.- Con minusva- lía igual o supe- rior al 75% y 18 ó más años.  <u>6.000</u> 3.- Menos de 18 años y minusvalía del 33%.  <u>3.000</u> 4.- Sin minusvalía y >18 años.	<u>38.205</u> (por 14 pagas) Seguro Obligato- rio de Vejez e In- validez  (534.870 anuales)	Jubilación 65 años: <u>62.870</u>  >65 años: <u>55.025</u>  Invalidez: Gran Invalidez <u>94.305</u>  Absoluta <u>62.870</u>  Total con 65 años <u>62.870</u>	Jubilación 65 años: <u>53.435</u>  >65 años: <u>46.635</u>  Invalidez: Gran Invalidez <u>80.155</u>  Absoluta <u>53.435</u>  Total con 65 años <u>53.435</u>  Viudedad: 65 años: <u>62.870</u> 60-64 años: <u>53.435</u> >60 años: <u>35.580</u>  Orfandad: <u>15800 (4)</u>  En favor de fami- liares: <u>15.800 (4)</u> Con 65 años: <u>40.175 (5)</u> >65 años: <u>35.580 (5)</u>
<b>Aragón (3/93)</b>	31.500	908.880 ptas anuales (en 14 pagas)	498.120 ptas anuales (en 14 pagas)							
<b>Asturias (3/93)</b>	38.074(2)									
<b>Baleares (4/95)</b>	75% S.M.I. 48.900		TIPOS: Invalidez Jubilación	<u>75.740</u> 2.- Con hijos: (S.M.I. + 1/6= 64.920 + 10.820= 75.740)						
<b>Canarias (9/92)</b>	30.000									
<b>Cantabria (5/89)</b>	30.000									
<b>Castilla - León (7/90)</b>	30.000				<u>1.623</u> diarias (1.623x30= 48.690) (75% del S.M.I. diario)					
<b>Castilla-La Mancha (12/90)</b>	43.900									
<b>Cataluña (5/90)</b>	39.000									
<b>Extremadura (7/90)</b>	31.500									
<b>Galicia (10/91)</b>	35.580									
<b>Madrid (7/90)</b>	39.635									
<b>Murcia (1/91)</b>	36.000									
<b>Navarra (6/90)</b>	37.500(2)									
<b>La Rioja (6/90)</b>	37.500									
<b>País Vasco (5/90)</b>	40.500									
<b>Valencia (7/90)</b>	39.748									

(1): Cuantía máxima. Hay Comunidades Autónomas que incluyen una cuantía mínima y una máxima. Datos a 31-12-95.

(2): Datos de 1994

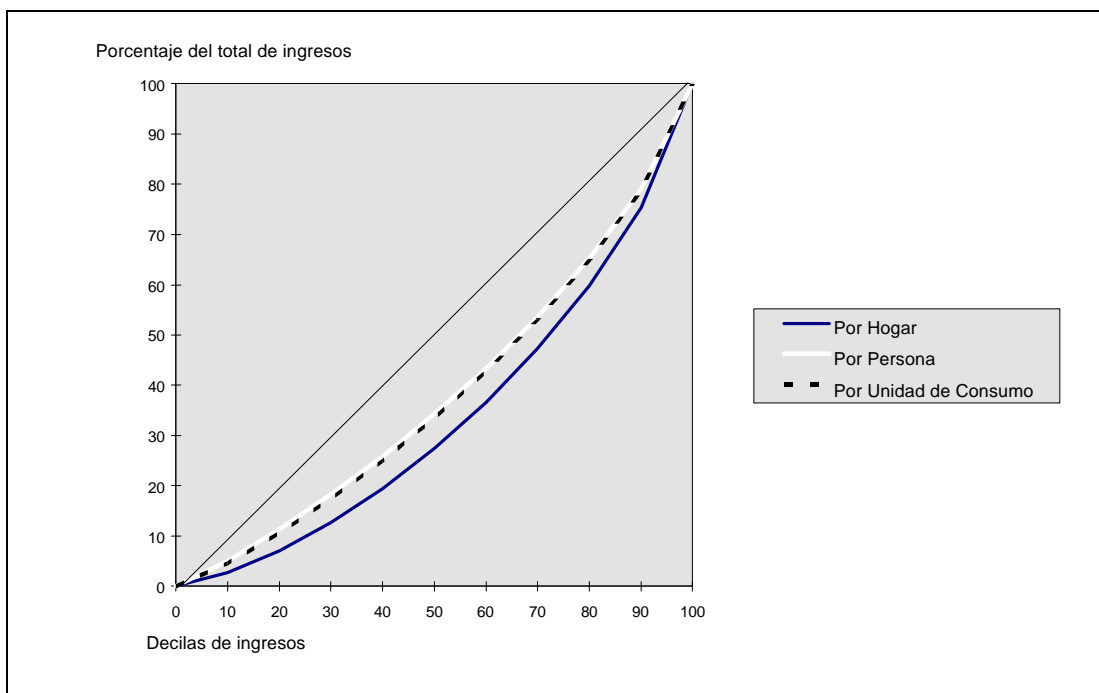
(3): Se trata del mínimo que se puede percibir

(4): Por beneficiario

(5): Un sólo beneficiario

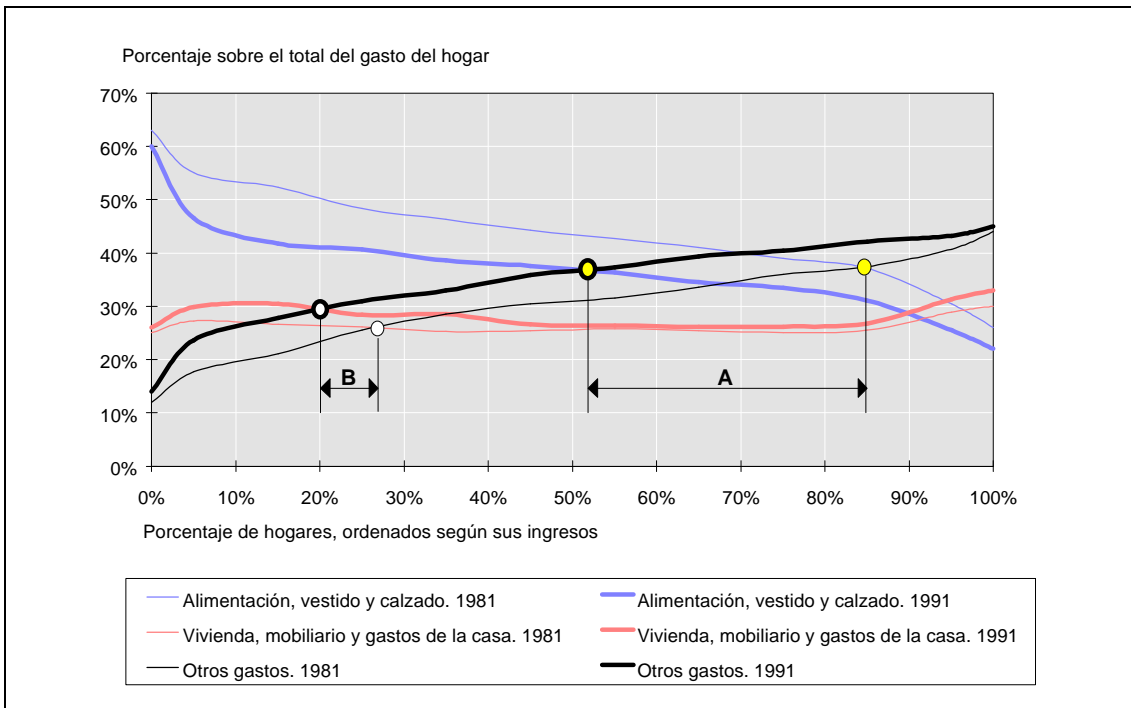
Fuente: Elaboración propia a partir de diversas fuentes

GRÁFICO 2-1  
CURVAS DE LORENZ DE CONCENTRACIÓN DEL INGRESO POR HOGAR, POR PERSONA Y POR UNIDAD DE CONSUMO, SEGÚN DECILAS DE INGRESOS, 1991



Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91.

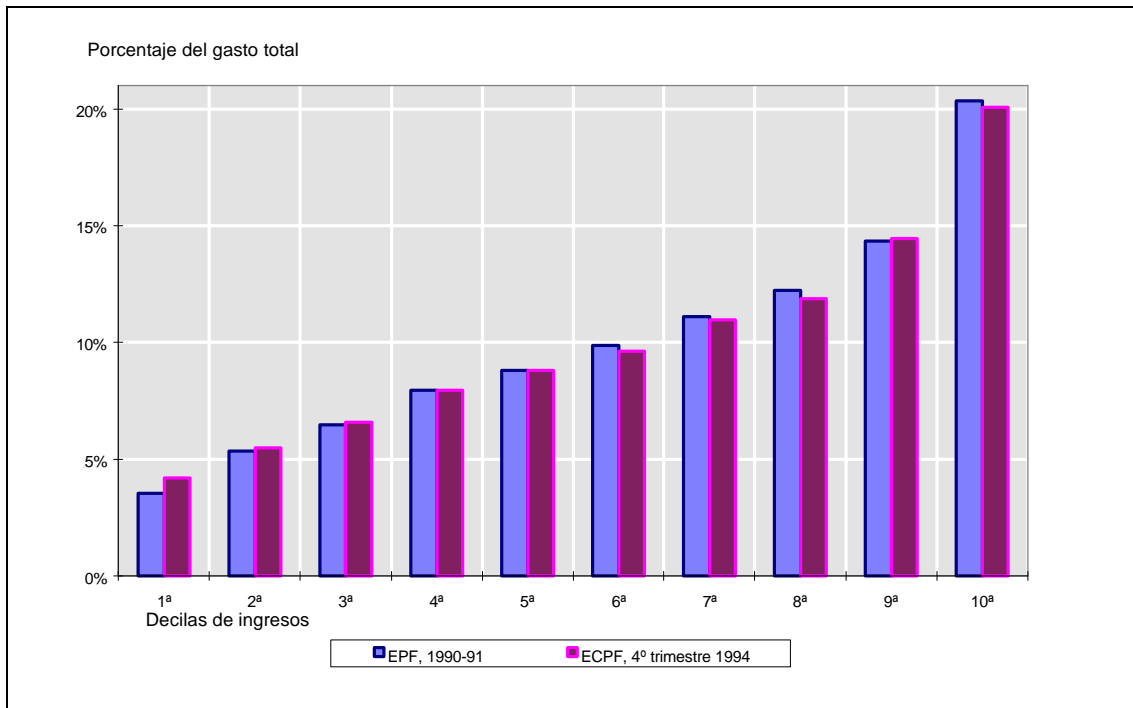
**GRÁFICO 2-2**  
**ESTRUCTURA DEL GASTO DEL HOGAR POR GRUPOS DE GASTO, SEGÚN DECILAS DE**  
**INGRESOS, 1981-1991**



- El intervalo "A" muestra la evolución, entre 1981 y 1991, del punto de la distribución de hogares en el que el porcentaje de gasto destinado a "otros gastos" supera al destinado a alimentación, vestido y calzado.
- El intervalo "B" muestra la evolución, entre 1981 y 1991, del punto de la distribución de hogares en el que el porcentaje de gasto destinado a "otros gastos" supera al destinado a vivienda, mobiliario y gastos de la casa.

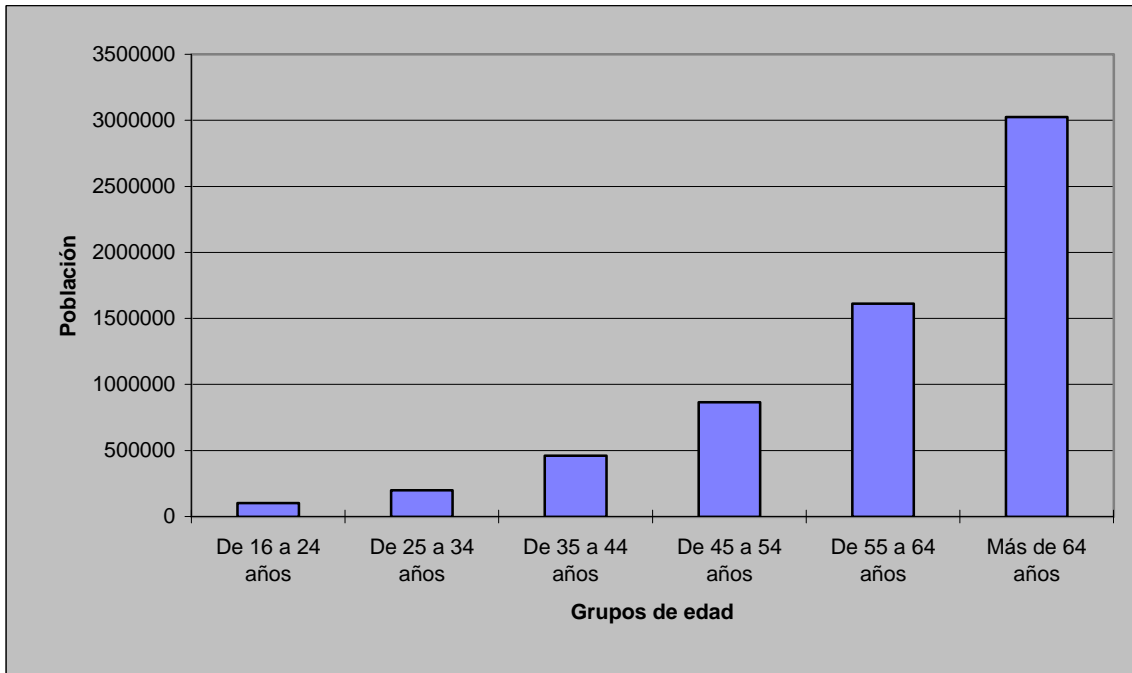
Fuente: *Encuesta de Presupuestos Familiares 1980-81 y 1990-91.*

GRÁFICO 2-3  
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO MEDIO POR HOGAR SEGÚN DECILAS DE INGRESOS, 1991-  
1994



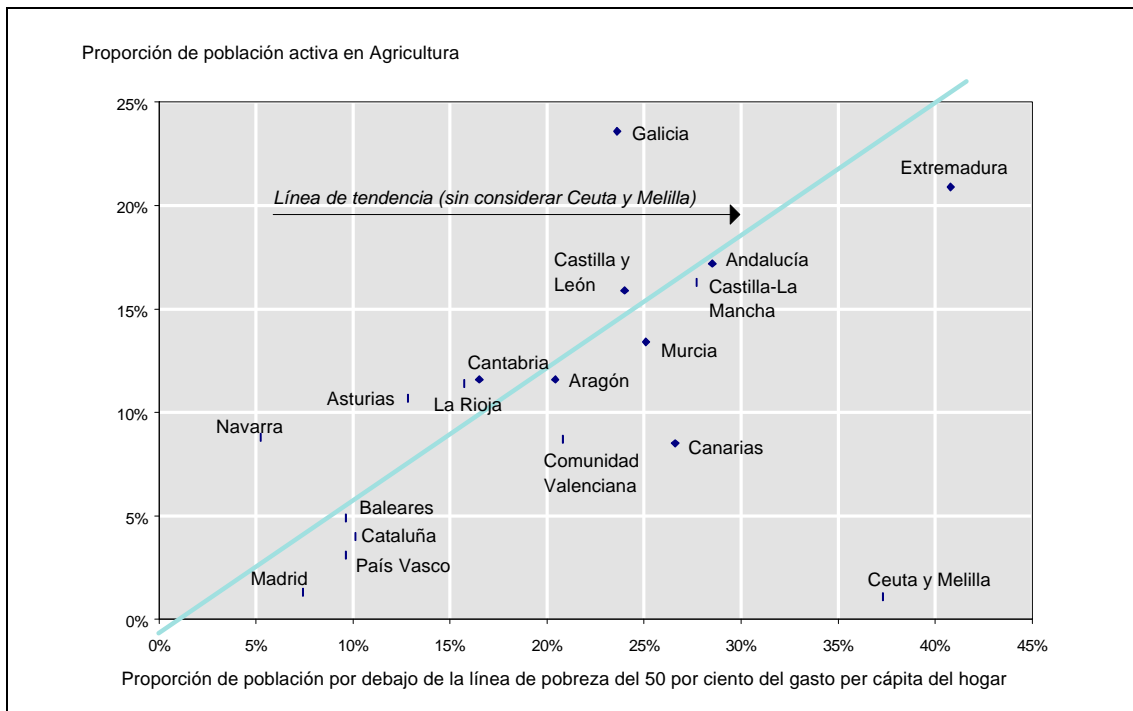
Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91 y ECPF 4º trimestre 1994.

GRAFICO 2-4  
**PERSONAS ANALFABETAS Y SIN ESTUDIOS POR GRUPOS DE EDAD**



Fuente: I.N.E. Encuesta de población activa.

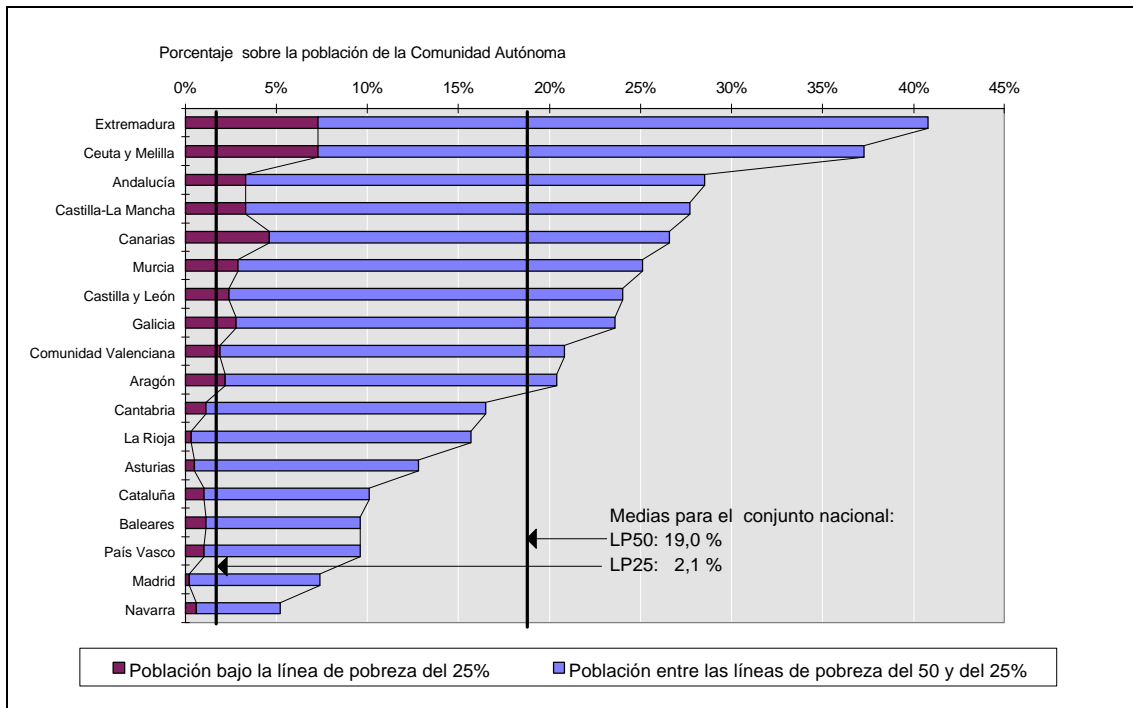
**GRÁFICO 2-5**  
**RELACIÓN ENTRE POBREZA Y POBLACIÓN ACTIVA DEDICADA A LA AGRICULTURA**  
**POR COMUNIDAD AUTÓNOMA**  
(en % y según línea de pobreza del 50%)



Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91 y Censo de Población 1991.

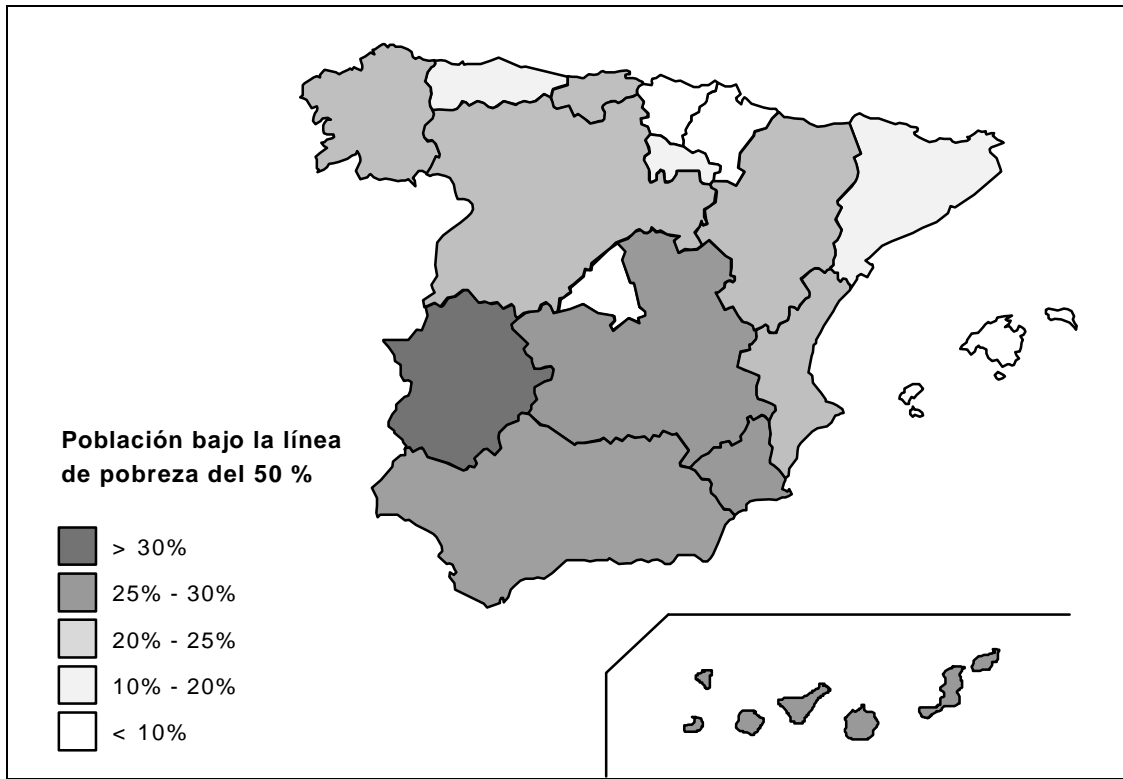


**GRÁFICO 2-6**  
**POBREZA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 1991**  
(en % de población según líneas de pobreza del 50% y 25 % del gasto per cápita del hogar)



Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91.

MAPA 1  
PROPORCIÓN DE POBLACIÓN POR DEBAJO DE LA LÍNEA DE POBREZA DEL 50% DEL  
POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 1991



Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91.

MAPA 2  
PROPORCIÓN DE POBLACIÓN POR DEBAJO DE LA LÍNEA DE POBREZA DEL 25% DEL  
POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 1991

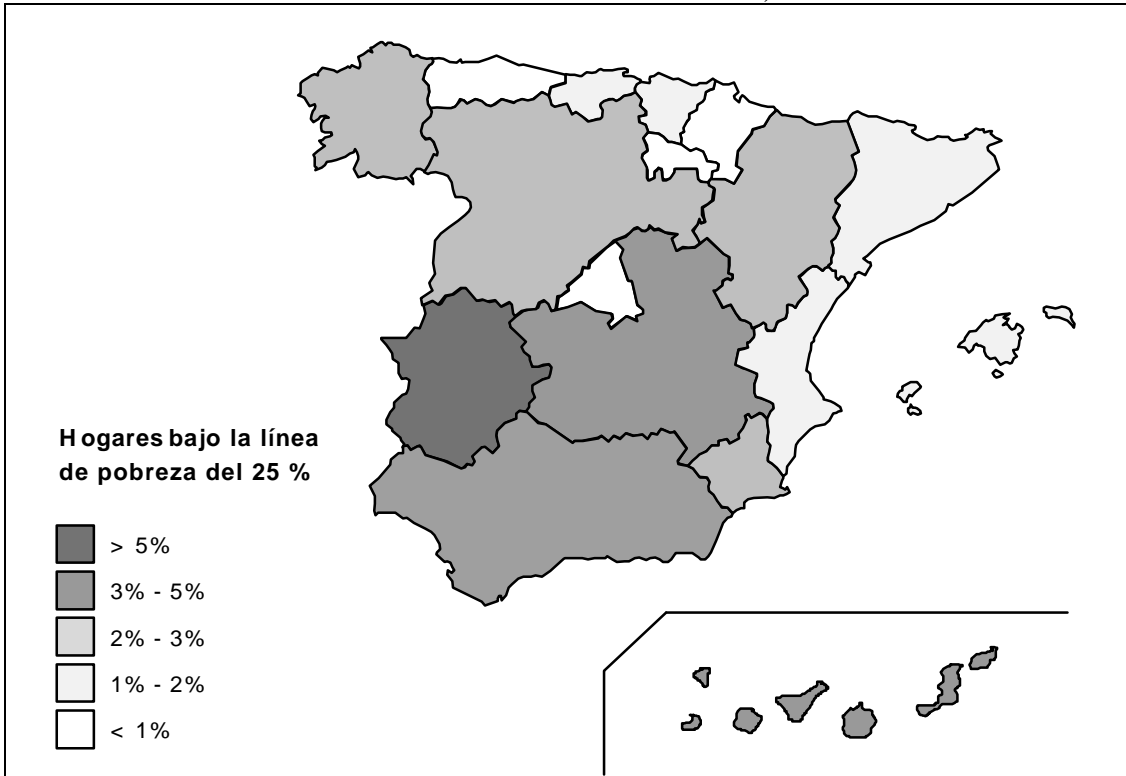
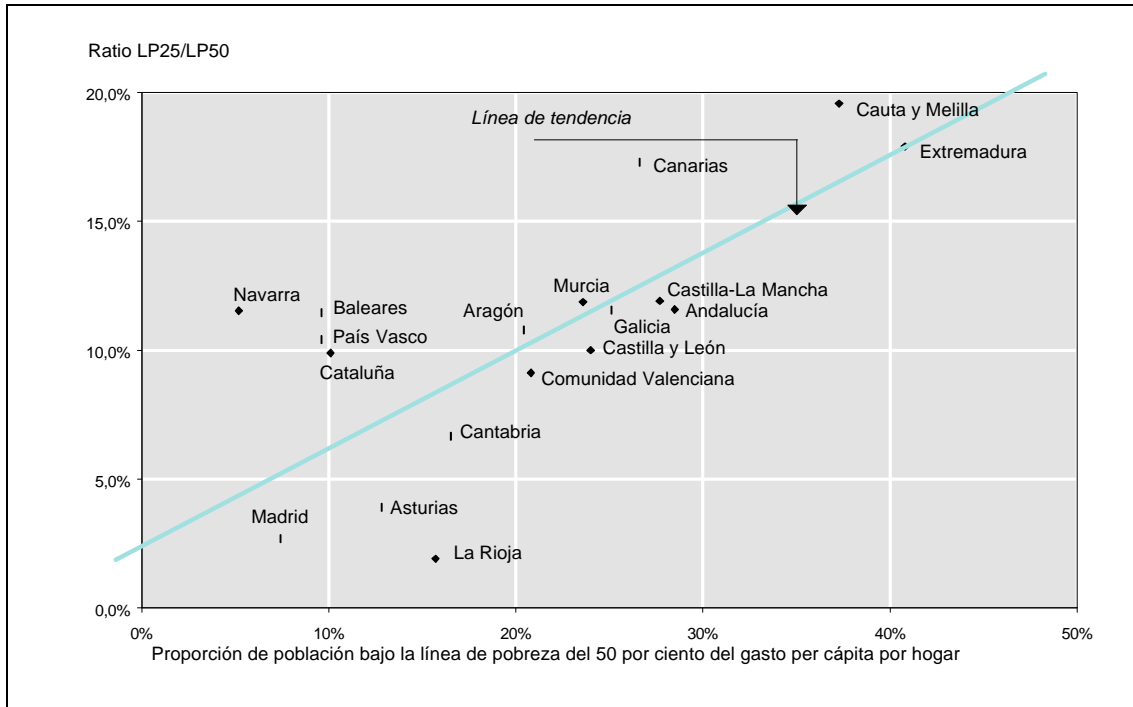


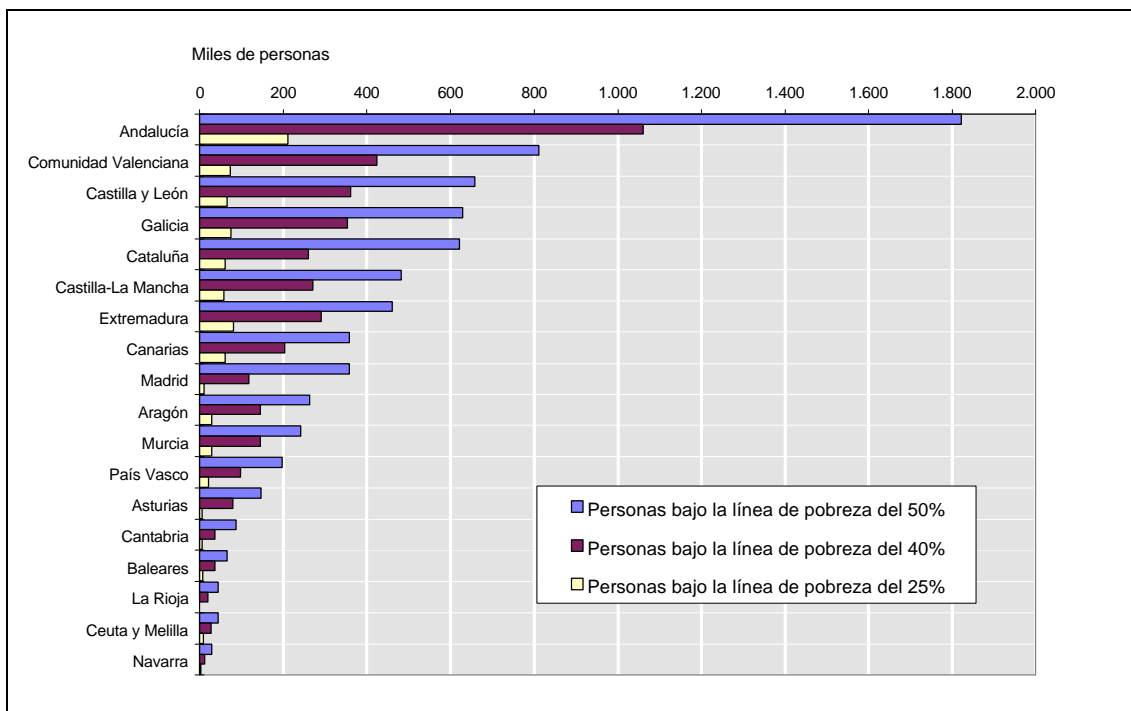
GRÁFICO 2-7  
**RELACIÓN ENTRE POBREZA MODERADA Y POBREZA SEVERA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 1991**

(ratio entre línea de 50% y % de población que sobre pobreza total representa la línea de pobreza del 25%)



Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91.

**GRÁFICO 2-8**  
**POBREZA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN CIFRAS ABSOLUTAS**  
(cifras absolutas para las líneas de pobreza del 50%, 40% y 25%)



Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91.

**LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN ESPAÑA**

**ANEXOS**

**SESIÓN DEL PLENO DE 22 DE NOVIEMBRE DE 1996**

## **INDICE**

<b>INDICE</b>	<b>1</b>
<b>ANEXO 1: La pobreza y la exclusión social en los documentos de la Unión Europea</b>	<b>3</b>
<b>ANEXO 2: Experiencias Europeas</b>	<b>10</b>
1. Educación	10
2. Salud	10
3. Vivienda	12
4. Empleo	13
5. Garantía de recursos mínimos	15
6. La acción pública y la organización de los servicios sociales	19
7. Las políticas globales	19
8. Coordinación entre los agentes y organismos involucrados	21
<b>ANEXO 3: EVALUACIÓN DEL IMPACTO ECONÓMICO DE LA POLÍTICA SOCIAL DESTINADA A COMBATIR LA POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL</b>	<b>23</b>
<b>Preliminar</b>	<b>24</b>
<b>Introducción</b>	<b>25</b>
<b>1. Pautas metodológicas</b>	<b>28</b>
<b>2. Evaluación del impacto económico del Plan de Vivienda</b>	<b>31</b>
2.1. Gasto público en vivienda	33
2.2. Efectos directos sobre el sector de construcción	35
2.3. Efectos directos sobre el consumo privado	36
2.4. Una aproximación regional	42
<b>3. Evaluación del impacto económico de las prestaciones asistenciales por desempleo</b>	<b>43</b>
3.1. Gasto público en prestaciones por desempleo	43
3.2. Efectos económicos de las prestaciones asistenciales por desempleo	44
<b>4. Evaluación económica de los programas de garantía de recursos</b>	<b>49</b>

4.1. Evaluación de los Programas de Prestaciones No Contributivas	49
a.) Gasto Público en Prestaciones No Contributivas	49
b.) Efectos económicos de las prestaciones no contributivas	51
c.) Una aproximación regional	54
4.2. Evaluación de los programas de rentas mínimas	56
a.) Gasto público en rentas mínimas	56
b.) Efectos económicos de las rentas mínimas	57
c.) Aproximación regional	60
d.) Efectos económicos de un “buen” salario social	60
<b>5. Evaluación económica del Plan Concertado de Servicios Sociales Básicos</b>	<b>64</b>
5.1. Gastos del Plan	65
5.2. Efectos económicos del Plan Concertado	67
5.3. Aproximación regional	70
<b>6. Evaluación conjunta</b>	<b>73</b>
<b>Apéndice estadístico</b>	<b>76</b>



## **ANEXO 1: LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN LOS DOCUMENTOS DE LA UNIÓN EUROPEA**

La preocupación por el fenómeno de la pobreza y la exclusión social en el ámbito de la Unión Europea ha dado lugar a diferentes normativas y documentos de las instituciones y organismos de la Unión, así como a la elaboración de distintos programas para combatir la pobreza y la exclusión.

Si bien es cierto que la lucha contra la exclusión social es responsabilidad de los Estados miembros y gobiernos regionales y locales, cada vez hay un mayor consenso hacia una mayor implicación de la Unión Europea en este complejo problema.

Según el principio de subsidiariedad, es claro que las autoridades de la Unión no pueden suplantar en este terreno a los Estados miembros. No obstante, la acción de la UE se manifiesta de diversas maneras:

- A través de políticas económicas y sociales, dependiendo de su diseño y ejecución el que se corrijan o agudicen las causas de la exclusión social.
- Con programas específicos.
- Con medidas específicas para estimular iniciativas en los Estados miembros como innovaciones, intercambios de experiencias, debates públicos y el fomento de actitudes solidarias.
- Con los Fondos Estructurales y fundamentalmente con la financiación y ejecución del objetivo 3 del Fondo Social Europeo, destinado a combatir el paro de larga duración y a facilitar la inserción profesional de los jóvenes y personas expuestas a la exclusión del mercado laboral.

Por otro lado, la Comisión de la UE aduce razones evidentes que avalan la necesidad de combatir la exclusión social a nivel comunitario. La Unión Europea no podrá realizarse si no existe cohesión interna, para lo cual es necesario potenciar la dimensión social de la Unión.

En este contexto, la Recomendación del Consejo de la CE, de 27 de julio de 1991<sup>1</sup>, sobre la convergencia de las políticas y objetivos de protección social, establece un vínculo entre la convergencia de las políticas económicas y la de las políticas de protección social. Indica que es necesario aproximar las políticas de protección social y sus objetivos con el fin de fomentar la cooperación y la convergencia de las políticas económicas de cara a combatir la pobreza y la exclusión.

Por otro lado, la integración de las personas excluidas del mercado laboral constituye una de las prioridades derivada de la aplicación de los Fondos Estructurales. Para ello se han elaborado un serie de programas de apoyo en este campo, el programa HORIZON, destinado a las personas desfavorecidas y el programa NOW, destinado a las mujeres que están en una posición desfavorecida en relación al mercado de trabajo. Además a nivel comunitario se han desarrollado Programas específicos de Lucha contra la Pobreza.

También se han promovido otras medidas, como el fomento del empleo apoyado por el FSE, que no siempre ha sido tan accesible para los grupos más desfavorecidos. Estas acciones rara vez han incluido medidas de seguimiento, como las campañas de alfabetización, el apoyo personalizado, la asistencia de los derechos de defensa, vivienda y servicios sanitarios.

La Resolución del Consejo de Asuntos Sociales, de 29 de septiembre de 1989<sup>2</sup>, reconoce que las políticas generales y estructurales de lucha contra la exclusión son condición necesaria, aunque no suficiente, para eliminar la exclusión social en el ámbito de la Comunidad. En ella se instaba a la adopción de unas políticas específicas en todos los sectores relacionados con la exclusión social como la educación, la formación, el empleo, la salud, la vivienda y el acceso a los servicios.

Este principio se confirma el 24 de junio de 1992, cuando el Consejo adopta una Recomendación sobre garantía de recursos y subsidios en los sistemas de protección

---

<sup>1</sup> Recomendación del Consejo de 27 de julio de 1991 relativa a la convergencia de los objetivos y políticas de protección social, COM(91)228 final.

<sup>2</sup> DO n° C 277 de 31 de octubre de 1989.

social<sup>3</sup>, en la que se subraya la necesidad de combinar el apoyo financiero con las medidas necesarias para la integración económica y social.

Lo más notorio de esta Recomendación es señalar que los Estados miembros deben reconocer el derecho subjetivo general a los recursos y prestaciones en el marco de un dispositivo global y coherente de lucha contra la exclusión social y, por ello, deben adaptar en consecuencia sus propios sistemas de protección social.

El disfrute de este derecho general mencionado se reconoce a toda aquella persona que resida en un Estado miembro y que no disponga de recursos, al menos los equivalentes a una cuantía determinada. Para las personas mayores de edad capaces de asumir una actividad profesional, el disfrute de este derecho estará supeditado a la disponibilidad activa para el trabajo. El acceso a este derecho no tiene límite temporal siempre que se reúnan las condiciones para su concesión, siendo reconocido por periodos limitados y no renovables. Este derecho debe ir acompañado del acceso automático a la protección de la salud y a una ayuda para el acceso a los derechos, servicios y prestaciones necesarios para la integración económica y social, sobre todo en materia de vivienda y educación.

Por otro lado, la Recomendación propone que las políticas estructurales se deben desarrollar para:

- Prevenir el desempleo y la exclusión social, en lugar de limitarse sólo a tratarlos.
- Anticiparse a los cambios industriales.
- Fomentar el reciclaje y las medidas de integración.
- Promover la formación profesional de las personas excluidas.

Asimismo, la Recomendación sugiere que los programas contra la pobreza deberían incluir:

- Acciones innovadoras realizadas directamente por socios privados.
- Acciones distintas de los proyectos locales, como las acciones de investigación o aquellas que permitan fomentar el debate sobre la pobreza.

---

<sup>3</sup> Recomendación del Consejo 92/44/CEE, de 24 de junio de 1992, sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social (DOL245 de 26/8/92).

- Acciones específicas de promoción de empleo y de inserción en medios urbanos desfavorecidos.

Asimismo, se sugiere consolidar el enfoque integrado y multidimensional, estableciendo un conjunto de derechos reconocidos por la Comunidad y particularmente valiosos para las personas excluidas. La Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores es un ejemplo de este tipo de declaración, aunque sólo se aplica indirectamente a los derechos de las personas excluidas del mercado laboral. En ella se afirma que la exclusión social no podrá eliminarse sin la participación activa de todos los agentes sociales y, de forma más específica, de los propios sectores de población implicados.

El Comité Económico y Social de la Comisión (CES) también ha participado en la lucha contra la pobreza y la exclusión. En 1988 elaboró un documento informativo sobre la pobreza<sup>4</sup>, en el que se examinaban las diferentes formas de la gran pobreza. El documento define la gran pobreza: *“en el lenguaje corriente, los pobres son aquellos que no tienen recursos pecuniarios suficientes, Teniendo en cuenta la complejidad de las estructuras, las legislaciones y los reglamentos, y la indiferencia o la brutalidad de las relaciones humanas, son pobres también, quienes por falta de formación, de posibilidades de comunicar y de relaciones, se hallan en la incapacidad de hacer valer sus derechos”*.

Para el CES, las causas de esta indigencia grave son similares y evidentes, es decir, el desempleo, la falta de alojamiento o la imposibilidad de acceder a una vivienda digna, la falta de formación, la imposibilidad de comunicación, la inadaptación, la insuficiencia de la protección social, el endeudamiento, la desaparición de los modelos familiares tradicionales y la inadaptación e insuficiencia de las políticas destinadas a la vejez.

En opinión del CES, la exclusión social amenaza el progreso social y económico de Europa, la unidad europea y nacional y, en definitiva la propia esencia de la democracia. Se reconoce que la exclusión social rebasa el marco de las cuestiones y actuaciones relacionadas con el mercado de trabajo y que muchas, por no decir la gran mayoría, están fuera del mercado laboral.

---

<sup>4</sup> CES 256/88.

Defiende el establecimiento de un diálogo estructurado entre las diferentes partes implicadas, en el esfuerzo conjunto para combatir la exclusión social. Estas partes son: la Comisión, los Estados miembros, las autoridades regionales, municipales y locales, los interlocutores sociales, las organizaciones no gubernamentales, y las propias personas excluidas. El CES lamenta que, aunque se reconozca que la exclusión social es un fenómeno estructural y multidimensional, no se ha tratado el problema de la injustificable discriminación con respecto a grupos importantes de excluidos.

Así, la discriminación negativa y fenómenos concomitantes como la intolerancia, los prejuicios, el extremismo y la segregación, son unos elementos comunes de la exclusión sufrida en numerosos aspectos de la vida social y económica por muchos de estos grupos de personas. En mayor o menor medida, estos problemas afectan a casi todos los grupos importantes de personas más amenazadas por la exclusión social, como serían: inclusión de: desempleados, mujeres, personas de color y minorías étnicas, minusválidos, jóvenes y personas con enfermedades o minusvalías mentales.

En este contexto la Comisión de Asuntos Sociales del Parlamento Europeo, considera que las personas con riesgo de situarse en la exclusión social son: los parados de larga duración, los trabajadores sin cualificación, los jóvenes de veinticinco años que no han encontrado su primer empleo, las jóvenes madres solteras sin empleo, las familias monoparentales (10 por cien de las familias en la UE), los ancianos, los emigrantes, los minusválidos físicos o psíquicos, las minorías étnicas y los refugiados.

Asimismo, el CES estima que la Comunidad debe desempeñar un papel importante en la lucha contra la intolerancia, los prejuicios, la segregación y la discriminación negativa, debiendo estar este esfuerzo en el centro de todas las acciones contra la exclusión social. A juicio del CES, un compromiso para luchar contra la exclusión social tiene implicaciones sobre el rumbo futuro de la UE, ya que:

- Si se pretende abordar adecuadamente la exclusión social europea, se impone efectuar grandes esfuerzos a escala nacional y es poco probable que se pueda acabar con ella sin la convergencia a nivel europeo de las distintas políticas nacionales de protección social.
- Se deberían establecer criterios de convergencia tanto social como económica, con el fin de fomentar medidas de solidaridad.

- La convergencia de las políticas de protección social no se puede conseguir sin unos sustanciales progresos hacia la unidad europea.
- Las medidas que adopten los Estados miembros para acceder a la Unión Económica y Monetaria (UEM), tal como se acordó en el Tratado de la Unión Europea de Maastricht, pueden tener importantes implicaciones para la política de protección social y, por ende, para la lucha contra la exclusión social.
- Desde un punto de vista de la exclusión social, algunos de los Estados miembros pueden verse obligados a reducir los gastos de protección social para satisfacer los criterios de convergencia nominal de la UEM.
- La UE debería considerar el impacto de esas medidas sobre la exclusión social.
- Sería útil analizar el impacto de todas las políticas comunitarias sobre la pobreza y la exclusión social antes de su aprobación para evaluarlas posteriormente.

En este ámbito, el CES menciona cuatro políticas específicas:

- Disponer de estadísticas de mejor calidad y más completas sobre la exclusión social.
- La naturaleza del problema requiere que se elaboren nuevas categorías de estadísticas más fiables.
- Dado que las personas excluidas están por lo general aisladas y se sienten abandonadas, conviene adoptar políticas de acompañamiento de esas personas en tales circunstancias.
- Las personas socialmente excluidas desconocen sus derechos, por lo que se impone una mayor publicidad e información.

Así, el CES recomienda el establecimiento de derechos que deberían incluirse en una CARTA y no en una simple declaración solemne. En tal sentido indica que:

- Las políticas públicas deberían diseñarse y aplicarse de acuerdo con el principio de solidaridad.
- Se debería respetar el derecho a una vida familiar segura.
- Cada persona debe tener la posibilidad de ser consultada sobre decisiones de carácter público que le afecten.

- Las autoridades, a nivel de la Unión, Estado miembro, región y municipio deberían adoptar y aplicar políticas elaboradas con vistas a combatir la exclusión social y el desempleo.
- Nadie debe ser objeto de una discriminación negativa en materia de empleo, o en el uso de servicios o instalaciones, sobre la base de criterios como sexo, raza, nacionalidad, edad, minusvalía y opiniones políticas o religiosas.
- Cada persona debe tener acceso a la educación y formación profesional con el fin de fomentar su integración en el mercado de trabajo.

Para el CES, estos derechos no sólo son importantes para las personas socialmente excluidas, por lo cual la carta recomendada, no debería ser solamente una Carta de los Pobres o de las personas socialmente excluidas, sino que debe reconocer los derechos de todos los ciudadanos de la UE.

## **ANEXO 2: EXPERIENCIAS EUROPEAS**

A continuación se describen algunas acciones y políticas llevadas a cabo en los países de la Unión Europea, así como algunas tendencias que se observan en los distintos ámbitos del bienestar social relacionados con la pobreza y la exclusión social.

### **1. Educación**

Existe una coincidencia general en que constituye una herramienta fundamental que permite reducir o suprimir las desigualdades, expresadas en términos de clase o en términos económicos, así como un medio importante de intervención en el mercado de trabajo. Es por ello que una de las preocupaciones de los responsables políticos de la Unión es y sigue siendo la relación entre una débil formación escolar y el paro.

En junio de 1992 se publicó en Irlanda un Libro Verde sobre la Educación, "Educación en un Mundo Cambiante". Su objetivo es revisar todo el sistema educativo incluyendo lo relativo a la igualdad a través de la educación y el acceso a la educación. En él se abordan aspectos relacionados con la exclusión causada por el sistema educativo y la exclusión del mismo. Así, la necesidad de que la desventaja económica y social sea aminorada en lugar de agravada por el sistema educativo; la necesidad de facilitar, mediante su impulso y promoción, la educación de "segunda oportunidad" ("second chance" education); la necesidad de asegurar la igualdad de sexos a través del sistema.

El Libro Verde establece como primer objetivo "el establecimiento de una más adecuada igualdad cara a la educación, en particular para las personas que se encuentran en una situación de desventaja social, económica, física o mental".

### **2. Salud**

La cobertura sanitaria es diferente en algunos aspectos según los países. Algunos se basan en un sistema de seguro de enfermedad. Otros, como Dinamarca y el Reino Unido en un sistema nacional de salud financiado por impuestos y que es en principio gratis para el usuario. En Irlanda los grupos con bajos ingresos tienen derecho a una amplia gama de servicios sanitarios libre de cargas, mientras que otras personas deben pagar por determinados gastos. En Italia, una ley de diciembre de 1991 estableció que el paciente



debe abonar hasta el cincuenta por cien del costo de las medicinas y hay costes que aumentan cuando se trata de consultas a especialistas y análisis clínicos.

En los países en que la cobertura de la atención sanitaria depende de la previa existencia de un seguro de enfermedad, determinados grupos, sustancialmente los parados de larga duración, debido a su falta de aportaciones al mencionado seguro, corren el riesgo de ser excluidos de la atención sanitaria. En estos países, sin embargo, se arbitran soluciones especiales para determinados grupos.

En Francia, por ejemplo, se ha permitido la afiliación automática al seguro de enfermedad a los beneficiarios de las rentas mínimas (RMI) que no tuvieran derechos reconocidos en el régimen general del seguro de enfermedad. Leyes posteriores han establecido el reembolso de los gastos de salud a los beneficiarios del RMI, hasta el cien por cien de las tarifas de la Seguridad Social. La afiliación a la seguridad social, con verificación de derechos a posteriori, ha sido regulada por el Decreto de 7 de marzo de 1995. En Luxemburgo, la afiliación a la Seguridad Social es automática para los perceptores del RMG (ingreso mínimo garantizado).

Varias cuestiones son destacables: las relaciones entre pobreza y/o un status socioeconómico bajo y el riesgo de mala salud; la manera en que la mala salud puede reforzar o generar pobreza; las preocupaciones de los gobiernos por reducir el costo de los cuidados y sus implicaciones sobre la exclusión social; por último, las medidas dirigidas a los grupos que necesitan un tratamiento específico -los alcohólicos o toxicómanos, los afectados por SIDA, y los que sufren enfermedades mentales-.

Los métodos utilizados por los Gobiernos para reducir los gastos de sanidad determinan de manera crucial el efecto producido sobre los ciudadanos: hacer pagar los medicamentos o los servicios se hace cada vez más corriente; hay una tendencia clara hacia una participación en los gastos.

Esta práctica puede conllevar graves dificultades para las personas con ingresos limitados o con una enfermedad grave. Uno de los medios para luchar contra este efecto consiste en dispensar de esta participación, por ejemplo, a las personas que tengan derecho a subsidios de garantías de recursos. En Italia se ha implantado recientemente el sistema de sellos o timbres que exonera a ciertas categorías de personas pobres de los gastos de

atenciones y de prescripciones médicas, habiéndose observado ciertos efectos perversos relacionados con posibles fraudes.

Una de las posibles soluciones frente a estos problemas consistiría en establecer una discriminación positiva en los servicios sanitarios y farmacéuticos en favor de grupos identificados de riesgo. Ello podría articularse mediante un sistema de pasaporte, que supondría cuidados a costes reducidos o gratuitos de acuerdo con los derechos sociales reconocidos o bien que atendería a ciertos grupos con prioridad. El primer tipo de sistema ha sido introducido en Francia en 1992 para las personas que percibían el RMI y supone la atención totalmente gratuita a los beneficiarios.

### **3. Vivienda**

En la mayor parte de los países de la Unión se garantizan una serie de aspectos relacionados con el derecho a la vivienda o al alojamiento. En el Reino Unido la ayuda a la vivienda puede cubrir hasta el cien por cien de los costes de la renta y se puede obtener por la mayor parte de las personas que recibe la renta mínima (Income support) y abonan una renta.

El Gobierno británico ha desarrollado nuevos planes con asociaciones relacionadas con la vivienda, consistentes en habilitar viviendas en ese momento vacías y propiedades recuperadas por los acreedores hipotecarios para familias sin hogar en acomodación temporal. También se ha llegado a acuerdos con sociedades constructoras para que, por ejemplo, los propietarios incapaces de continuar con los pagos de las hipotecas puedan permanecer como inquilinos.

En Irlanda, como parte del Programa para el Progreso Económico y Social de 1991, apareció el Programa de Propiedad Parcial, orientado a los hogares con ingresos brutos por debajo de 12.000 libras irlandesas, que no pueden hacer frente a una hipoteca elevada. Los solicitantes inicialmente adquieren un mínimo del cincuenta por cien de la propiedad de la casa y "alquilan" el resto en un plazo de veinticinco años.

En Francia se han dictado en los últimos tiempos diversas normas legales para solventar los problemas de vivienda. La Ley Besson estableció diferentes medidas para garantizar el derecho a la vivienda:

- Creación de planes departamentales para el alojamiento de las personas desfavorecidas.
- Institución de los fondos de solidaridad para el alojamiento (FSL).
- Aplicación del sistema del "Tiers payant": (pago directo por la Seguridad Social de los gastos de una enfermedad), en el pago de las ayudas oficiales a la vivienda.

La Ley Besson no ha culminado las expectativas que garantizaban el derecho a la vivienda para todo el mundo. Con el sistema actual las ayudas legales a las familias no alcanzan plenamente a los muy pobres y, por su insuficiencia, precarizan a varias categorías de personas. La Ley Besson ha abierto perspectivas nuevas en favor de las personas desfavorecidas, pero la oferta de viviendas accesibles a las familias de bajos ingresos se muestra insuficiente.

Una medida de urgencia instaurada en Bélgica desde 1993 permite a los alcaldes requisar las viviendas abandonadas para alojar a los sin techo. Esta espectacular iniciativa ha creado mucha controversia y las asociaciones de propietarios de inmuebles se han opuesto a su aplicación reivindicando el derecho fundamental a la propiedad. Conviene señalar que las condiciones para que la propiedad pueda ser requisada son muy estrictas y complejas de aplicar.

#### **4. Empleo**

La Acción Modelo de Charleroi, realizada dentro del programa comunitario Pobreza 3, constituye una interesante experiencia. Esta consistió en un proyecto municipal conjuntamente con las ONGs, con la implicación de más de sesenta servicios y organismos diversos implicados en unos veinte proyectos basados en tres ideas maestras: asociación, participación de los habitantes y planteamiento integrado. El objetivo era la integración y el empleo en un área en que la tasa de desempleo era muy superior a la media del país, debido, sustancialmente, a la crisis de las actividades industriales tradicionales y a la decadencia de las pequeñas empresas con la intención de que sirviera de directriz para la nueva política de acción social de la ciudad.

Es de destacar que muchas de las iniciativas innovadoras, surgidas del programa Pobreza 3, que han orientado sus acciones hacia una categoría de personas o hacia un problema social, son llevadas a cabo por entidades ciudadanas en colaboración con otras entidades

públicas y privadas. Se pueden citar varios ejemplos interesantes, como el de la ONG Asociación por el Derecho a la Iniciativa Económica (ADIE), que se fijó como objetivo hacer que personas sin empleo y marginadas, sin acceso a los circuitos habituales de crédito, pudieran obtener préstamos con los que pudiesen crear su propio empleo, iniciando una actividad por cuenta propia. Desarrollada en París, se ha producido su ampliación progresiva a muchas ciudades francesas. Contó desde el primer momento con voluntarios con importante experiencia bancaria y de creación de empleo. A lo largo del programa aumentó considerablemente el ámbito de sus socios. El núcleo, ya importante, de los prestamistas iniciales se amplió a otros ministerios, a otras ONGs, a colectividades territoriales y a bancos. El balance de los primeros cinco años de actividad resulta claramente positivo. Su acción crediticia aumenta con rapidez, en buenas condiciones de reembolso de los créditos. La actividad de la ADIE va a continuar una vez finalizado Pobreza 3 y sus perspectivas de desarrollo son ambiciosas (5.000 préstamos por año).

En 1991, el gobierno irlandés, después de negociaciones con los sindicatos, organizaciones empresariales y organizaciones agrarias, adoptó el Programa para el Progreso Económico y Social (PESP). Este programa incluye entre sus objetivos la lucha contra el paro de larga duración.

Como iniciativa desarrollada dentro del PESP se encuentran las denominadas "Area Based Response", consistentes en iniciativas en doce zonas-piloto con altos niveles de paro de larga duración. En cada área local se han establecido compañías con representación igualitaria de empresarios locales, sindicatos y organizaciones comunitarias locales. El objetivo es la creación de puestos de trabajo: la idea básica descansa en que a través de la colaboración puedan adoptarse programas integrados de acción ligados a las necesidades locales y en particular a la naturaleza del desempleo local. Sus resultados aún no han sido evaluados.

En Italia, las Cooperativas Sociales facilitan trabajo a las personas en desventaja, obteniendo un trato fiscal favorable, ayudas gubernamentales y la posibilidad de concertar contratos de servicio en el ámbito de la administración local, siempre que empleen a un mínimo de un treinta por cien de trabajadores que se encuentren en situación de desventaja.

## 5. Garantía de recursos mínimos

En la actualidad, existen diversos sistemas de ingresos mínimos, con distintas prestaciones en los países de la Unión, excepto en Grecia y Portugal, si bien en este último se empieza a avanzar este año en su implantación.

Los sistemas de Ingreso Mínimo de inserción en Europa<sup>5</sup>, a pesar de ser diferentes, tienen entre sí una serie de características comunes:

- Todos ellos son sistemas diferenciales y complementarios hasta cubrir un mínimo de ingresos especificado en el programa.
- En todos ellos existen requisitos (tiempo de residencia, edad mínima, etc.) para restringir el acceso a los mismos, requisitos que en muchas ocasiones impiden el acceso precisamente a los más necesitados (jóvenes, inmigrantes, etc.).
- La duración en prácticamente todos ellos es ilimitada o limitada pero prorrogable mientras dure la situación de pobreza que generó la necesidad de ayuda.
- La diferencia fundamental entre ellos está en los derechos asociados a la ayuda monetaria; todos los sistemas la complementan con asistencia sanitaria y en alguno de ellos se otorgan subsidios a la vivienda, lo cual es fundamental para el mantenimiento de un mínimo nivel de vida.

En cuanto a la determinación de la cuantía de la ayuda, no existe un método uniforme, pero es de destacar el sistema holandés que iguala la prestación al salario mínimo, lo cual es fundamental para la inserción de estos colectivos puesto que intenta acercarlos a las rentas medias del conjunto de la población. En el resto de los casos lo único que se pretende es dar una ayuda de subsistencia que mejore la situación de estos colectivos en términos absolutos sin mejorar su posición relativa en la sociedad.

Otra diferencia notable es la variación de las ayudas por cada miembro adicional de la familia: mientras que en países como Dinamarca, Irlanda, Francia e Italia apenas se valora el número de hijos a la hora de calcular la prestación, en otros como Bélgica,

---

<sup>5</sup> "Los sistemas generales de rentas mínimas en Europa: logros, límites y alternativas" (Luis Ayala Cañón, Documentación Social nº 96).

Luxemburgo y Holanda introducen un incremento proporcionalmente mayor por cada hijo y en el Reino Unido se hace justo lo contrario.

Respecto a la cuantía de las ayudas, se puede apreciar una relación entre la situación económica de cada país y su esfuerzo en estas ayudas y, sin embargo, salvo raras excepciones, ningún país concede ayudas a las personas o familias que puedan suponer unos ingresos suficientes como para situarse por encima del umbral de la pobreza.

Otra de las cuestiones debatidas es la relativa a las obligaciones que se crean para los perceptores de rentas mínimas. La noción de una relación de doble sentido entre el Estado y el individuo que recibe una ayuda social ha sido estudiada en relación a los subsidios de paro y a los ingresos mínimos. La noción de inserción en el dispositivo del RMI en Francia constituye una expresión de ello. La ley responsable ha sido reformada (julio de 1992), después de una vasta evaluación del plan que ha conducido a numerosas conclusiones positivas.

En otros países, la discusión se centra en un posible trabajo de los solicitantes a cambio del subsidio, más bien por el temor a crear una dependencia que por un concepto abstracto del deber o de la reciprocidad de las prestaciones.

Un elemento importante para permitir al Estado ayudar a los miembros más frágiles de la sociedad lo constituye la voluntad de los ciudadanos de pagar por esta asistencia a través de seguros o de impuestos:

*"La opinión pública es ciertamente consciente de los problemas múltiples con que se encuentran corrientemente las políticas sociales, en particular en lo relativo a los recortes financieros de la sanidad y de las pensiones de jubilación. De hecho, la mayoría es sensible a que el riesgo de modificaciones restrictivas y de reducciones diversas es muy elevado en estos dos sectores. La mayoría de los ciudadanos de la Comunidad Europea se expresan sin embargo en favor del mantenimiento de una larga gama de prestaciones de Seguridad Social, incluso si implica un aumento de los impuestos o de las contribuciones; esta preferencia por la continuidad es particularmente marcada en el caso de la salud".<sup>6</sup>*

---

<sup>6</sup> Fuente: Ferrera 1993. pág. 37.

Puede ser interesante detenerse a examinar, con más detenimiento, algún caso concreto de aplicación de las políticas de ingresos mínimos, como el caso de Francia. La Renta Mínima de Inserción (Revenu Minimum d'Insertion) fue implantado en diciembre de 1988 y ha beneficiado a más de dos millones de personas en los tres primeros años de existencia proporciona ayuda para la búsqueda de recursos duraderos.

El RMI ha constituido un avance notable en la medida en que ha facilitado el acceso al derecho a los recursos mínimos para toda una población que, en su ausencia, no habría podido solicitar más que ayudas sociales o auxilios facultativos y provisionales. A principios de 1992, 500.000 personas se beneficiaban del subsidio diferencial RMI, representando un gasto total de 13.000 millones de francos financiado enteramente a través de impuestos. En 1995 alrededor de 900.000 personas eran titulares de la ayuda económica del RMI<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Datos respectivamente del Segundo Informe Anual del Observatorio, Suplemento (500.000 beneficiarios) y de Questions de Sécurité Sociale, noviembre de 1995 (900.000).

De su regulación son destacables tres aspectos:

- a) Constituye un subsidio diferencial, o sea, que completa ingresos y no está financiado por el sistema general de protección social.
- b) Es garantía de los derechos sociales relativos a la vivienda y a la salud.
- c) Se desarrolla la noción de un contrato de integración social o profesional.

La Comisión Nacional de Evaluación del RMI ha indicado que la salida de los beneficiarios hacia el empleo eran bastantes limitadas (quince por cien hacia un empleo regular). Señalaba que "las empresas han estado ausentes del dispositivo de inserción. Las diferentes encuestas realizadas sobre los nexos de unión entre el dispositivo de inserción del RMI y el mundo de la empresa ponen en evidencia la dificultad de articulación entre la válvula de inserción del RMI y los círculos económicos, mientras que una parte de las empresas manifiesta una relativa disposición a la contratación de beneficiarios del RMI".

Contiene un segundo elemento, consistente en el reforzamiento de los derechos sociales relativos a vivienda y salud; finalmente tiene como objeto promover la integración social y ocupacional.

La publicación de una amplia evaluación del dispositivo del RMI en Francia en 1992 ha servido de base para la reforma de la ley de julio de 1992, que renovaba las medidas fundamentales de este dispositivo. Cabe extraer las siguientes conclusiones:

A pesar de la complejidad de los objetivos del dispositivo y del contexto administrativo su funcionamiento se ha revelado muy flexible. Es pues a retener la organización del Plan. La interacción entre este dispositivo y otras prestaciones no se ha revelado problemática.

El sistema, que debía asegurar una ayuda comprensiva de vivienda y asistencia médica - para lo que el acceso a estos derechos en el RMI debía ser un pasaporte- no ha funcionado de manera tan evidente en todo el país.

Los objetivos iniciales del dispositivo relativo a "la inserción profesional" no han sido alcanzados, en gran parte a causa de la agravación del paro.



## **6. La acción pública y la organización de los servicios sociales**

En varios países los servicios sociales se caracterizan por su insuficiente definición y su subdesarrollo en relación a otros componentes de la política social de los poderes públicos, mostrando en ocasiones graves problemas de fragmentación y coordinación.

En numerosos países, los servicios están fragmentados y organizados bajo la responsabilidad de autoridades públicas distintas, según su función (salud, seguridad social) y su nivel de acción (local, regional, nacional). En algunos países su actuación se concentra en los grupos de población particularmente vulnerables, tales como las personas de edad y los jóvenes, los discapacitados mentales y físicos, los recién llegados al país, las personas recién salidas de instituciones de atención y cuidado o de control.

En relación a los servicios sociales se observan tres cuestiones claves:

- El papel de los organismos públicos y privados, surgido de las consideraciones sobre la privatización, la economía mixta del bienestar y la subsidiariedad horizontal.
- El papel de las instancias nacionales, regionales y locales del poder público, surgido de las consideraciones sobre la descentralización y la "subsidiariedad vertical".
- La relación entre los servicios sociales y los demás sectores de la política social.

## **7. Las políticas globales**

Estas políticas atienden al fenómeno de la exclusión del mismo modo que se comprende dicho fenómeno. Buscan resolver los problemas derivados de ella de una manera global, compleja y multidimensional, actuando sobre el conjunto de problemas que genera. Complementan además las políticas sectoriales y las articuladas para determinadas categorías de grupos o personas. Normalmente implican en su desarrollo, en algún nivel de colaboración o de asociación (partenariado), a agentes privados.

Suponen, en muchos casos, programas desarrollados para combatir deficiencias o carencias de carácter grave y múltiple que se encuentran y concentran en determinadas zonas, regiones, comarcas, ciudades: barrios. A éstas se les conoce como políticas de lucha contra la exclusión espacial o territorial.

Algunos Gobiernos han lanzado recientemente programas centrados en la múltiple desventaja. Un ejemplo es la Política de Renovación Social del Gobierno Holandés, desarrollada a través de medidas activas de mercado de trabajo centradas en desempleados de larga duración, minorías étnicas, jóvenes, personas con discapacidades y mujeres; incluye un "consorcio de trabajo" ("job pool") gestionado por las autoridades locales. Se paga el salario mínimo a aquellos que sean incapaces de moverse en el mercado de trabajo propiamente dicho. Se centra en la rehabilitación física de los barrios de la ciudad por un lado, bienestar, salud, cultura y educación por otro. Está sumamente descentralizada en las autoridades locales, dentro del conjunto estructural general diseñado por el gobierno central. El Gobierno Central diseña sólo el marco general dentro de cual las autoridades locales pueden tomar medidas para combatir la desventaja social de acuerdo con sus propias opiniones y valoraciones. En 1991 el número de convenios entre los municipios y el gobierno central sobre renovación social ascendió a 500.

Uno de los problemas más acuciantes que se observan en los entornos de las grandes aglomeraciones urbanas es lo que se ha denominado "la enfermedad de los suburbios", donde se acumulan los problemas laborales, sociales, raciales y de todo tipo. En Francia, el programa DSQ (Desarrollo Social de los Barrios) se basa en la intervención enfocada en las desventajas multidimensionales de ciertos distritos urbanos. Comenzó en 1982, basándose en los existentes planes HVS (Hábitat y vida social). Opera normalmente en cuatrocientos lugares y es parte del más amplio Desarrollo Social Urbano (1989). DSQ, que incluye a los gobiernos centrales y locales y que establece colaboraciones entre los departamentos de educación, y vivienda, trabajo social y justicia, ha adoptado diversas formas: renovación urbana, desarrollo de servicios, programas para apoyar a las familias, etc. Las iniciativas de DSQ se han ligado a otra política territorial determinada: la ZEP (Áreas de prioridad educacional) así como también a programas de desarrollo económico local.

El Desarrollo Social de los Barrios (DSQ), se ha estructurado sobre los tres principios clásicos: a) carácter global de las actividades; b) territorialidad de las intervenciones; c) asociación entre las instituciones y los actores locales. Se caracteriza porque la ejecución de los proyectos -en primer lugar basados en la renovación de las viviendas de carácter social y otras medidas de acompañamiento- tiene lugar bajo la dirección de un jefe de

proyecto y bajo la responsabilidad del alcalde de la ciudad. La financiación es a cargo del Estado y de la región, y las modalidades de participación dependen del dinamismo social.

El principal defecto observado es que no ha promovido la participación de los habitantes. Se ha tenido la sensación de que la iniciativa fue monopolizada en cierto modo por los "profesionales del desarrollo".

En el Reino Unido, el Programa "Urban" y el programa "Acción para las Ciudades" han sido los principales instrumentos para combatir las desventajas urbanas: incrementando la inversión, especialmente la inversión privada, y el empleo, mejorando la vivienda y el uso del suelo, y promoviendo el desarrollo de la comunidad. Una cuidadosa supervisión está siendo llevada a cabo y los programas han tenido éxito en la renovación de la actividad económica y el desarrollo en algunas áreas. El programa "City Challenge" ( El Desafío de la Ciudad), de 1991, da la mayor prioridad a la colaboración con el Gobierno Local. Se pretende que las autoridades locales estructuren planes de desarrollo de área integrales, comprometiendo un amplio espectro de actores locales, y llegando a compromisos con el Gobierno Central y los otros "colaboradores claves" como la Housing Corporation, el sector privado y otros participantes locales.

Otro aspecto clave de las políticas globales es el de la asociación y la colaboración para la realización de las mismas. Consiste en la negociación de un contrato entre tantos como sea posible de entre aquellos que están en posición de proceder a su implementación. Esta parece la intención que se encuentra en Pobreza 3 con su conjunto de proyectos que son llevados a cabo por coaliciones en clave local y actores regionales. Una situación similar de colaboración y asociación puede ser encontrada en un creciente número de programas nacionales.

## **8. Coordinación entre los agentes y organismos involucrados**

Entre éstos se pueden citar a los sindicatos, las organizaciones de voluntarios, las organizaciones no gubernamentales, así como todo tipo de asociaciones o entidades de carácter ciudadano o particular implicadas en combatir la exclusión social. Uno de las cuestiones prioritarias que se plantean en torno a la actuación de estas entidades es la definición de su marco de actuación, la cooperación y la coordinación con otras

organizaciones privadas o públicas, señaladamente en este último caso con los servicios sociales públicos.

En Italia<sup>8</sup> se ha aprobado un marco legal para la cooperación entre los gobiernos locales y las asociaciones sin ánimo de lucro o de voluntarios en el ámbito de la provisión de servicios a los que están socialmente excluidos o en riesgo de exclusión, siendo leyes demasiado recientes para ser valoradas. Los observadores señalan ventajas en el hecho de la definición y estructuración, coordinación y cooperación del marco interinstitucional al tiempo que subrayan la paradoja de que mientras el Estado reduce su responsabilidad a garantizar derechos sociales, anima, incluso crea, un sector financiado públicamente sin ánimo de lucro y voluntario, que se convierte en dependiente del dinero público.

La Ley de Organización de las Actividades de Voluntariado y de las Asociaciones (sin ánimo de lucro) italiana, tiene como objetivo crear una estructura legal dentro de la cual las asociaciones y organizaciones de voluntarios pueden ser formalmente reconocidas como agentes del gobierno central y local en la provisión de servicios sociales, de los que pueden ser reembolsados. Estos servicios afectan, en particular, a grupos marginales como drogodependientes y también a inmigrantes.

---

<sup>8</sup> La ley nacional número 266, aprobada en Agosto en 1991 y la Ley Nacional número 381, aprobada en noviembre de 1991, definen actualmente el marco legal.

**ANEXO 3: EVALUACIÓN DEL IMPACTO ECONÓMICO DE LA  
POLÍTICA SOCIAL DESTINADA A COMBATIR LA POBREZA Y  
EXCLUSIÓN SOCIAL**

## **PRELIMINAR**

Para la elaboración del Informe, por propia iniciativa, sobre la pobreza y la exclusión social en España, el Consejo Económico y Social encargó a la Fundación Tomillo un estudio sobre la evaluación del impacto económico de la política social destinada a combatir la pobreza.

Sin perjuicio de que el Consejo, al aprobar el Informe sobre la pobreza y la exclusión social, no debe interpretarse que haga suyos los trabajos y estudios realizados por otras instituciones para la elaboración del mismo, se ha considerado conveniente reproducir en Anexo el texto del citado estudio de la Fundación Tomillo previa corrección de estilo, en la medida en que se considera que contiene datos que pueden ser ilustrativos para el estudio de las materias a que se refiere el Informe y para la formulación de las conclusiones del mismo.

## INTRODUCCIÓN

El objetivo de este anexo es analizar el impacto económico de las políticas destinadas a combatir la pobreza y la exclusión social. Al no existir una política explícitamente destinada a combatirla, si no que se integra dentro de la política social general, es necesario extraer la parte que beneficia a la población de menor renta para evaluar sus efectos. Entre las distintas políticas sociales hemos seleccionado como las que se destinan a colectivos en situaciones desfavorecidas la política de vivienda en su vertiente del régimen especial, la política de protección asistencial al desempleo, los programas de garantía de recursos, entre los que se encuentran las prestaciones no contributivas del sistema de la seguridad social y las rentas mínimas de las Comunidades Autónomas, y finalmente el Plan Concertado de Servicios Sociales Básicos.

Todas ellas se destinan a colectivos en situaciones desfavorecidas, aunque es difícil localizar las que se destinan específicamente a la lucha contra la pobreza y la exclusión social debido a que no existe una política específica para ello, sino que se integra en los programas de política social en general. Por ello hay que extraer de ellos la parte que beneficia a la población de menor renta para evaluar los efectos de la política social sobre la pobreza.

A pesar de su envergadura presupuestaria, pocas veces se han valorado los impactos económicos de los programas sociales. De ahí el interés de este estudio. No obstante, esa carencia de evaluaciones probablemente tiene su origen en la escasez de datos y en la dificultad que entraña la medición de tales impactos, a lo que cabría añadir la falta de información precisa que permita fraccionar las políticas para separar la parte que beneficia al colectivo en situación de pobreza. Ello hace que, como se explicará más adelante, los resultados que se han obtenido deban tomarse como una mera aproximación.

Los programas de gasto vinculados a la política social constituyen una de las mayores partidas de los presupuestos públicos en los países europeos. En España, las políticas sociales (Sanidad, Pensiones, Vivienda, Fomento del Empleo, Educación y Protección al desempleo y otras prestaciones sociales) representan el 53,5 por cien del presupuesto inicial consolidado para el año 1996.

Aunque no es fácil distinguir qué parte de este gasto contribuye a combatir la pobreza, pues el colectivo en esta situación no se distingue de forma explícita en los distintos programas, para las políticas consideradas en este estudio se ha estimado en torno a un 4 por cien del presupuesto total consolidado.

Es indudable que todo programa de política social que implique gasto público tiene efectos económicos sobre sus beneficiarios directos y sobre el equilibrio presupuestario. Además, los servicios sociales son también actividades productivas, y como tales mantienen interrelaciones con otros sectores a los que compran los inputs necesarios para sus procesos de producción. Como cualquier otra actividad productiva, demandan asimismo factores de producción (trabajo y capital), de modo que son creadores de empleo y contribuyen, directa o indirectamente, a la evolución de las dotaciones de capital público y privado. La política social tiene, por otra parte, importantes efectos sobre la distribución personal de la renta y sobre el bienestar individual y colectivo, aunque estos últimos sean más difíciles de medir.

Los efectos totales de la ejecución de todo programa de política social se pueden dividir entre impactos *directos*, sobre los beneficiarios y sobre el gasto público, *indirectos*, que se derivan del uso de la renta que se transfiere, e impactos sobre la distribución de la renta resultante y sobre el bienestar individual y colectivo.

A efectos operativos, el análisis de los efectos económicos se puede segmentar en esos tres tipos de impactos. La primera parte consistiría en valorar **el impacto económico directo** de la política social. En la siguiente fase, a partir de los efectos directos de las políticas, se calcularían los indirectos, identificando los **sectores de actividad más afectados por un programa de política social**. La política de vivienda, por ejemplo, tiene un claro reflejo en el sector de la construcción, pero a través de las interrelaciones entre sectores productivos, el sector de la construcción tiene un “efecto de arrastre” sobre otros sectores productivos. Así, una variación en la dotación presupuestaria de esta política tiene un grado de repercusión diferente en unos sectores que en otros. Una



tercera etapa del estudio de impacto consistiría en la cuantificación de los efectos de la política social sobre el bienestar<sup>9</sup>.

En este trabajo, sin embargo, sólo se han calculado los impactos directos de los cinco tipos de política social que se han enumerado en lo que concierne al colectivo de pobres beneficiados con estos programas. Además, como se indicó antes, los resultados han de tomarse con cautela y como aproximación a los órdenes de magnitud de los impactos buscados, por varios motivos. En primer lugar, porque no cubren todo el espectro de la política social que afecta a los pobres, de modo que, en este sentido, reducen su efecto. En segundo lugar, porque las carencias informativas reducen la precisión de la identificación de los pobres en el colectivo afectado por los distintos programas analizados. Y en tercer lugar, porque las políticas sociales producen una serie de efectos inducidos en la población receptora no directamente económicos pero con repercusión económica evidente.

Este último tipo de efectos es el amplio conjunto de lo que en lenguaje económico se conoce como *externalidades*: por ejemplo, la política social, en tanto en cuanto mejora las condiciones económicas de los individuos afectados, mejora con probabilidad cierta las oportunidades de empleo y de mejor y más educación, oportunidades que, si se realizan, tienen un efecto económico claro; por la misma razón anterior, fenómenos negativos, como la delincuencia, pueden verse reducidos, lo cual también tiene claras implicaciones económicas. Podría afirmarse, por tanto, que los resultados obtenidos constituyen un mínimo de los reales.

---

<sup>9</sup> Para ello podría acudir a un nuevo instrumento, la *Matriz de Contabilidad Social* (SAM), que permite nuevas y más amplias posibilidades para medir el impacto de este tipo de medidas. Este instrumento analítico de contabilidad desagregada, que se ha popularizado en los últimos años como un complemento y reelaboración de las tablas input-output, incorpora relaciones de renta y gasto más extensas y convenciones contables más flexibles que su predecesora. La SAM proporciona de forma compacta la contabilización, en todo el entramado económico, de las relaciones entre actividades productivas (y/o mercancías), factores y agentes o instituciones económicas; en estos últimos distingue entre economías domésticas o tipos de consumidores, instituciones internas (p.e. Gobierno) e instituciones foráneas, en un formato tabular transparente y sujeto a un análisis de multiplicadores similar al propuesto por Leontief.

## **1. PAUTAS METODOLÓGICAS**

En el estudio de todos los programas que se consideran en este anexo se ha tratado de emplear una misma metodología siguiendo las pautas indicadas más arriba para el análisis del impacto directo. El año de referencia es 1994, aunque en el caso de los salarios sociales y del Plan Concertado de Servicios Sociales la falta de datos homogéneos entre Comunidades Autónomas para ese año ha obligado a usar los correspondientes a 1993.

En las políticas de empleo, de garantía de recursos y de salarios sociales que implican transferencias de renta se ha estudiado cómo gastan esa renta sus beneficiarios. Para ello se ha obtenido, a partir de la EPF 1990-91, el patrón de consumo de los hogares españoles ordenados en decilas de ingresos; como los hogares que se encuentran, según sus ingresos, por debajo del umbral de pobreza del 50 por cien, se agrupan en las dos primeras decilas, se ha sumado el gasto total de estas dos decilas en nueve grandes grupos de gasto y se ha recalculado el patrón que se desprende de la suma (cuadro 1 y 2).

La Encuesta Continua de Presupuestos Familiares ofrece datos trimestrales del patrón de gasto total que permiten actualizar el patrón anterior a 1994. Esto se ha hecho aplicando al patrón de cada decila el ratio entre el patrón total de 1994 y el de 1991 (cuadro 3).

<b>Cuadro 1. DATOS DE LA EPF 1990-91</b>										
<b>INGRESOS Y GASTOS DE LOS HOGARES POR DECILES DE INGRESOS</b>										
	<b>1° Decil</b>	<b>2° Decil</b>	3° Decil	4° Decil	5° Decil	6° Decil	7° Decil	8° Decil	9° Decil	10° Decil
N° de hogares	<b>11298509</b>	<b>11298509</b>	11298509	11298509	11298509	11298509	11298509	11298509	11298509	11298509
Ingresos medios por hogar	<b>601431</b>	<b>962087</b>	1251754	1506535	1764340	2049420	2365199	2777410	3436151	5489341
INGRESOS TOTALES DECIL EN MILLONES	<b>6795274</b>	<b>10870149</b>	14142954	17021599	19934411	23155390	26723222	31380592	38823383	62021369
Gasto medio por hogar	<b>898509</b>	<b>1350564</b>	1636556	2009142	2223509	2498625	2804986	3090156	3619931	5139076
GASTOS TOTALES POR DECIL EN MILLONES	<b>10151812</b>	<b>15259360</b>	18490643	22700309	25122336	28230737	31692160	34914155	40899823	58063896
Umbral de pobreza (50% de ingresos medios)	<b>1110183</b>	<b>1110183</b>	1110183	1110183	1110183	1110183	1110183	1110183	1110183	1110183
Por debajo del umbral de pobreza si < 0	<b>-508752</b>	<b>-148096</b>	141571	396352	654157	939237	1255016	1667227	2325968	4379158

*Fuente: EPF 1990-91. Libro de principales resultados pags 53 y 88*

**Cuadro 2: Estructura del gasto de los hogares por deciles de 1990-91**

<b>PROCOME</b>	<b>dec1</b>	<b>dec2</b>	<b>dec3</b>	<b>dec4</b>	<b>dec5</b>	<b>dec6</b>	<b>dec7</b>	<b>dec8</b>	<b>dec9</b>	<b>dec10</b>	<b>TOT</b>
1 ALIMENTOS, BEBIDAS Y TABACO	36.9	32.0	31.2	28.9	27.9	26.5	24.7	23.5	21.6	16.9	<b>24.6</b>
2 VESTIDO Y CALZADO	9.6	9.7	9.5	9.7	9.7	9.8	9.8	10.0	9.5	8.6	<b>9.5</b>
3 VIVIENDA, CALEFACCIÓN Y ALUMBRADO	24.6	24.8	23.0	23.4	21.5	21.2	20.9	20.9	21.5	25.0	<b>22.6</b>
4 ARTÍCULOS DE MOBILIARIO, MENAJE...	5.2	5.7	5.3	5.0	5.1	5.2	5.2	5.3	5.3	6.3	<b>5.5</b>
5 SERVICIOS MEDICOS Y GASTOS SANITARIOS	2.6	2.3	2.6	2.7	2.7	2.3	2.6	2.9	2.5	2.6	<b>2.6</b>
6 TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	6.1	8.3	9.5	10.8	11.7	12.3	13.4	13.0	13.4	14.1	<b>12.2</b>
7 ESPARCIMIENTO, ENSEÑANZA Y CULTURA	3.1	3.7	4.6	4.9	5.3	6.0	6.3	6.2	7.0	7.8	<b>6.1</b>
8 OTROS BIENES Y SERVICIOS	9.1	10.2	10.5	10.7	12.0	12.5	13.0	13.8	15.0	14.2	<b>12.9</b>
9 OTROS GASTOS N.C.O.P	2.7	3.2	3.8	3.9	4.1	4.2	4.1	4.5	4.3	4.5	<b>4.2</b>
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

*Fuente: elaboración propia en base a la Encuesta de Presupuestos Familiares 90-91 del INE*

La estructura de gasto de los hogares más pobres será la adecuada para determinar a qué dedican las prestaciones por desempleo y los salarios sociales los individuos en situación de pobreza. Este gasto por grupos de bienes y servicios puede transformarse en demanda de consumo de las ramas de actividad que producen tales bienes y servicios, con lo que se estima el impacto que esta demanda tiene sobre la producción y el empleo de cada rama de actividad.

<b>Cuadro 3: Patrón de gasto del colectivo por debajo del umbral de pobreza</b>					
<i>Año 1994. Millones de pesetas</i>					
		<b>gasto</b>	<b>gasto</b>	<b>gasto</b>	
		<b>1º decil</b>	<b>2º decil</b>	<b>1º+2º decil</b>	<b>PATRON 94</b>
10	ALIMENTOS, BEBIDAS Y TABACO	408898	465891	874788	33.20
20	VESTIDO Y CALZADO	88576	118050	206626	7.84
30	VIVIENDA, CALEFACCIÓN Y ALUMBRADO	316235	418678	734913	27.89
40	ARTÍCULOS DE MOBILIARIO, MENAJE, ETC	65260	93068	158328	6.01
50	SERVICIOS MEDICOS Y GASTOS SANITARIOS	30802	36436	67238	2.55
60	TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	75674	134592	210266	7.98
70	ESPARCIMIENTO, ENSEÑANZA Y CULTURA	37570	57784	95353	3.62
80	OTROS BIENES Y SERVICIOS	92128	135815	227944	8.65
90	OTROS GASTOS N.C.O.P	22878	36396	59273	2.25
<b>00</b>	<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>1138021</b>	<b>1495058</b>	<b>2634729</b>	<b>100.00</b>

*Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE*

Esta metodología se ha aplicado también en el caso de la vivienda para estimar lo que podría llamarse el “efecto renta” sobre los demás bienes de una rebaja en el precio de la vivienda. El otro efecto que produce el Plan de Vivienda se encuentra en la demanda del sector de construcción. Se ha valorado el peso de la construcción de viviendas de protección oficial dentro de la construcción total usando datos input-output, lo que permite deducir el impacto en producción y en empleo.

El caso de los servicios sociales básicos es diferente, ya que la inexistencia de un mercado para ellos impide hacer una evaluación económica completa, pero se han evaluado los efectos sobre el empleo y la remuneración de asalariados.

## **2. EVALUACIÓN DEL IMPACTO ECONÓMICO DEL PLAN DE VIVIENDA**

La política de vivienda trata de mejorar las condiciones de acceso a la vivienda de la población. De las diferentes medidas de esta política, el Plan de Vivienda y la desgravación fiscal por gastos en vivienda son las que tienen resultados más claramente

cuantificables. El último Plan de Vivienda ha sido el de 1992-1995 y ahora está en marcha el nuevo Plan 1996-1999 que básicamente prolonga la vigencia del marco de política del anterior plan.

El presente análisis trata de evaluar los efectos económicos de la política de vivienda en lo que afecta al colectivo que se encuentra por debajo del umbral de pobreza, aunque la separación de qué parte de la política beneficia a este colectivo no es sencilla, excepto en el caso de las desgravaciones fiscales -donde es claro que no se beneficiará de ellas al tener ingresos por debajo del mínimo exento del IRPF.

Parece necesario recordar con algún detalle el Plan de Vivienda vigente. Las ayudas que ofrece este Plan están destinadas a personas físicas cuyos ingresos familiares ponderados no excedan de 5,5 veces el salario mínimo interprofesional. Con esto, el tope máximo de ingresos se sitúa en torno a 5.000.000 de pesetas anuales, dependiendo de la composición del hogar, del número de perceptores y del área geográfica, que son los factores en función de los cuales se ponderan los ingresos. Dado lo elevado de este límite, los potenciales beneficiarios de las ayudas del Plan son un sector muy amplio de la población y pueden tener rentas muy superiores a las del umbral de pobreza.

Dentro de las actuaciones del Plan de Vivienda, el régimen especial se dirige a las familias más desfavorecidas. A este régimen pueden acceder todas aquellas personas cuyos ingresos ponderados no excedan de 2,5 veces el SMI. No se dispone de más datos que permitan identificar qué parte de éste régimen especial corresponde a los hogares por debajo del umbral de pobreza del 50 por cien. Por esta razón se ha tomado todo el régimen especial del Plan de Vivienda como referencia para evaluar los efectos económicos directos que genera.

El régimen especial del Plan de Vivienda trata de facilitar la adquisición de viviendas a los hogares menos favorecidos reduciendo el precio que han de pagar por ellas y a través de subvenciones directas que les ayuden a pagarlas. El efecto esperado de estas ayudas se puede descomponer en dos partes: por un lado, aumentará la demanda de vivienda al abaratarse el precio de la misma y al aumentar el presupuesto del hogar; por otro lado, puede producirse un “efecto renta” tal que el hogar consumirá más de los demás bienes.

Para poder calibrar la magnitud de cada uno de los dos efectos aludidos sería preciso estimar las denominadas “elasticidades” respecto a la renta y los precios de la demanda

de servicios de alojamiento por parte de los más pobres. La complejidad de los cálculos y la carencia, en algún caso, de los datos necesarios, han llevado a optar por un estudio separado de los impactos directos máximos de esta política, primero por el lado de la construcción y a continuación por el del consumo privado.

Se han adoptado además algunas hipótesis de partida que es preciso hacer explícitas. En primer lugar, se ha supuesto que toda la demanda de Viviendas de Protección Oficial de régimen especial (VPO r.e.) se ha generado por el Plan de Vivienda. En segundo lugar, se ha estimado que los beneficiarios del Plan iban a incurrir en un gasto en vivienda independientemente de ser ayudados o no, de forma que la ayuda pública libera renta de su presupuesto en vivienda, renta que gastarán en los demás conceptos de gasto. Con ello se está suponiendo que el hogar gasta una cantidad fija en vivienda, es decir, no demanda más como consecuencia de la ayuda pública, sino que ésta contribuye a aminorar el esfuerzo que supone la vivienda dentro de su presupuesto.

El primer supuesto conduce al análisis del impacto sobre la producción del sector de construcción por el aumento en la demanda de construcción de VPO r.e. El aumento de la producción genera aumento en el empleo.

La segunda hipótesis implica un impacto sobre el consumo privado a través de la renta liberada en vivienda dentro del presupuesto familiar. Una parte muy importante -25 por cien- del gasto de las familias corresponde a gasto en vivienda. Las ayudas del Plan de Vivienda contribuyen a reducir el esfuerzo que supone este concepto dentro del presupuesto familiar y ello libera renta que podrá gastarse en otros conceptos.

## **2.1. Gasto público en vivienda**

En este apartado se trata de determinar cuánto gasta el sector público en ayudas del Plan de Vivienda para los hogares de menor renta. Para ello habrá que analizar el presupuesto público en vivienda y aislar la parte que afecta a ese grupo de hogares.

Las ayudas que repercuten en el gasto público en vivienda se distribuyen entre gasto directo y gasto fiscal. Las primeras corresponden a los subsidios de tipos de interés por préstamos hipotecarios y las subvenciones directas contempladas en el Plan de Vivienda. Las segundas se introducen en los menores ingresos en concepto de desgravaciones fiscales por gastos en compra de vivienda o alquiler de vivienda principal. A efectos de

este estudio sólo interesan las ayudas que afectan al gasto directo en vivienda, pues se trata de analizar los efectos de la política de vivienda destinada a los hogares en situación de pobreza que, como ya se ha indicado, no se benefician de las ayudas fiscales por tener rentas por debajo del mínimo exento.

Dentro del gasto directo realizado por las Administraciones Públicas y sus Organismos Autónomos, hay que distinguir entre el capítulo 6 (Inversiones reales) y el capítulo 7 (Transferencias de capital). Este último contiene las transferencias por subsidiación de intereses de préstamos hipotecarios y las transferencias por subvenciones para la adquisición y rehabilitación de viviendas de promoción pública y privada.

**Cuadro 3: INVERSIONES REALIZADAS EN VIVIENDA POR LAS AAPP Y SUS ORGANISMOS AUTÓNOMOS  
Año 1994**

Unidad: Millones de pesetas

CCAA	TOTAL			MOPTMA			CCAA		
	GENERAL	CAP.6	consolid	GENERAL	CAP.6	CAP.7	GENERAL	CAP.6	CAP.7
Andalucía	43757	20317	23440	17391	11	17380	29389	20306	9083
Aragón	8789	3987	4802	3571	148	3423	5617	3839	1778
Asturias	8487	4715	3772	2805	97	2708	6267	4618	1649
Baleares	2221	1270	951	1413	24	1389	1246	1246	0
Canarias	16474	6104	10370	4087	158	3929	14540	5946	8594
Cantabria	916	46	870	805	45	760	211	1	210
Cast-La Mancha	9568	6228	3340	2502	18	2484	7710	6210	1500
Castilla-León	13582	9366	4216	3173	60	3113	11238	9306	1932
Cataluña	42873	22941	19932	11770	37	11733	35875	22904	12971
C.Valenciana	27837	8718	19119	9611	176	9435	19975	8542	11433
Extremadura	15567	9254	6313	5632	38	5594	10675	9216	1459
Galicia	19076	12458	6618	3283	250	3033	16666	12208	4458
Madrid	44797	32965	11832	14268	1830	12438	36132	31135	4997
Murcia	3931	996	2935	2721	2	2719	1602	994	608
Navarra	6276	815	5461	1042	0	1042	5318	815	4503
País Vasco	14280	8601	5679	574	0	574	13706	8601	5105
La Rioja	1701	267	1434	890	30	860	989	237	752
Ceuta y Melilla	1170	1128	42	1170	1128	42	0	0	0
No regionalizable	389	389	0	389	389	0	0	0	0
<b>Total España</b>	<b>281691</b>	<b>150565</b>	<b>131126</b>	<b>87097</b>	<b>4441</b>	<b>82656</b>	<b>217156</b>	<b>146124</b>	<b>71032</b>
M.Defensa	8327	8327	0	0	0	0	0	0	0
M.Interior	650	650	0	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL GRAL</b>	<b>290668</b>	<b>159542</b>	<b>131126</b>	<b>87097</b>	<b>4441</b>	<b>82656</b>	<b>217156</b>	<b>146124</b>	<b>71032</b>

Fuente: M.O.P.T.M.A. Anuario Estadístico 1994. Pág. 104.

Este gasto, además, corresponde al Plan de Vivienda en su totalidad (cuadro 3). Asumiendo que el gasto medio es igual en todo tipo de actuaciones del Plan, se ha utilizado la estructura del número de actuaciones para distinguir el correspondiente al régimen especial. De esta forma se ha obtenido un gasto en vivienda destinada a los



hogares más desfavorecidos igual a **42.594 millones de pesetas en 1994**, que equivale al **14 por cien del total del gasto público en vivienda** de ese mismo año.

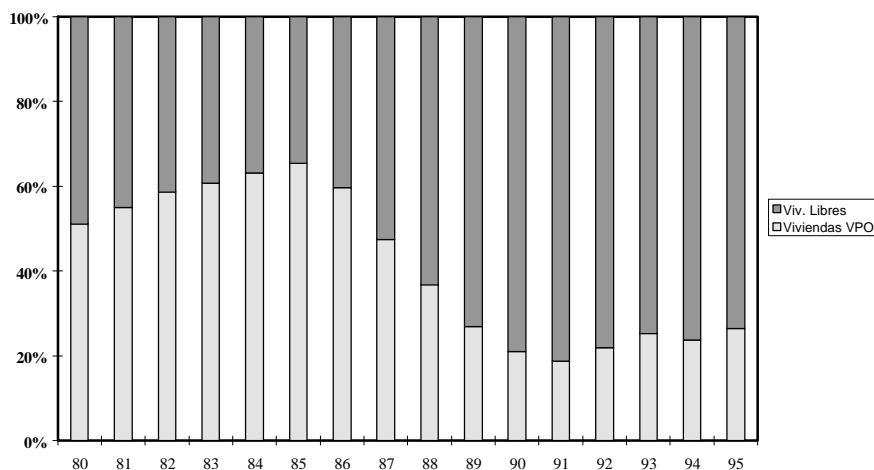
## 2.2. Efectos directos sobre el sector de construcción

Se atenderá aquí al impacto del régimen especial del Plan de Vivienda bajo el supuesto de que el “efecto-renta” es cero, esto es, que las ayudas del Plan se traducen únicamente en un incremento de la demanda de viviendas. El impacto directo se produce sobre el sector de construcción, que ve aumentar su demanda como consecuencia de las actuaciones del Plan.

Para valorar la magnitud de este impacto es preciso identificar dentro del sector construcción qué parte corresponde a edificación de viviendas y, dentro de ésta, cuál es la importancia de las VPO r.e. Se trata, en definitiva, de calcular el porcentaje de la producción en el sector de la construcción que se debe al régimen especial del Plan de Vivienda, y cuántos empleos se necesitan para ello.

Según la última tabla *input-output*, referida a 1991, la edificación residencial representaba en ese año casi una quinta parte de la actividad total del sector. Dentro de ella, las viviendas de protección oficial suponían en 1994 alrededor de un 24 por cien. Este porcentaje ha disminuido considerablemente desde los primeros años ochenta, cuando más del 50 por cien de las viviendas que se iniciaban cada año eran de protección oficial (gráfico 1).

GRAFICO 1: Evolución del reparto porcentual de la construcción de Viviendas



<b>CUADRO 5. PLAN DE VIVIENDA 1992-1995</b>				
<i>Viviendas financiadas</i>				
	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>Total 1992-95</b>	<b>Objetivos 1992-95</b>
VPO	79121	95822	311025	254454
Régimen general	55927	63355	230530	199468
Régimen especial	23194	32467	80495	54986
VPT	39415	44311	131466	98732
Rehabilitación	7879	14196	51545	46607
Total viviendas	126415	154329	494036	399793
Suelo	31865	15916	103445	107634
<b>TOTAL</b>	<b>158280</b>	<b>170245</b>	<b>597481</b>	<b>507427</b>

*Fuente: Memoria del CES 1995. Pag. 436*

En 1994, casi un 30 por cien de las viviendas de protección oficial financiadas lo eran bajo el régimen especial (cuadro 5). Se puede estimar así que la construcción de VPO de régimen especial es responsable de alrededor de un 7 por cien de la inversión residencial, lo que genera un 1,4 por cien del total de la producción del sector de construcción. Suponiendo una relación directa entre empleo y producción, es posible inferir que, en 1994, la VPO r.e. fue responsable del **0,12 por cien del empleo total nacional** que arrojaba la EPA, lo que equivale a 14.536 ocupados (cuadro 6).

#### **CUADRO 6. Efectos sobre el empleo**

*Número de ocupados. AÑO 1994*

	<b>ocupados</b>	<b>% del empleo total</b>
Empleo en Construcción	1.069.323	9,06
Empleo por VPO r.general	35.051	0,30
<b>Empleo por VPO r.especial</b>	<b>14.536</b>	<b>0,12</b>
Empleo total por VPO	49.587	0,42
Empleo total nacional	11.798.525	

*Fuente: Elaboración propia en base a los datos EPA-94*

### **2.3. Efectos directos sobre el consumo privado**

El impacto en el consumo privado inducido por esta política se ha calculado bajo la hipótesis contraria a la anterior, es decir, que las ayudas del Plan de Vivienda a los

hogares en situación de pobreza suponen para éstos una relajación del esfuerzo que realizan en alojamiento y, por tanto, una renta liberada del presupuesto familiar que será gastada en otros conceptos, pero que no comportarán un aumento en la demanda de vivienda. Como se ha mencionado más arriba, sería necesario disponer de una estimación de las “elasticidades-precio” y “renta” de la demanda de viviendas por parte de los colectivos de menor renta para determinar de qué forma se distribuiría el efecto final real entre cada uno de los dos impactos analizados.

Se asume, por otro lado, que estos hogares gastan todo lo que ingresan -no ahorran-, hipótesis que parece la más razonable para los hogares por debajo del umbral de pobreza.

Para determinar este impacto se ha recalculado, en primer lugar, el patrón de consumo eliminando el grupo de gasto de vivienda<sup>10</sup> (cuadro 7). A continuación se ha obtenido el aumento del consumo privado en los demás grupos de productos repartiendo en ese nuevo patrón sin vivienda para los hogares pobres el total del gasto público directo por VPO de régimen especial. Como comparación se ha utilizado el consumo privado interior de 1994 según la Contabilidad Nacional (cuadro 8). Es de destacar cómo casi la mitad del presupuesto de los hogares pobres se destina ahora a alimentación, mientras que en el patrón con vivienda se destinaba un tercio. Las partidas con menor aumento son las destinadas a “servicios médicos y gastos sanitarios” y a “esparcimiento, enseñanza y cultura”, comportamiento claramente relacionado con el carácter público de buena parte de estos gastos en España (hay que recordar que la EPF no recoge sino el gasto privado): no parecería razonable que los hogares pobres mostrasen una alta propensión a demandar más servicios privados -por ejemplo de enseñanza- cuando aumenta su renta si estos servicios pueden obtenerlos del sector público sin coste directo para su presupuesto familiar. Probablemente ese comportamiento se relaciona, además, con la composición de los hogares pobres (mayor proporción de personas de más edad, cuyo gasto en farmacia, por ejemplo, lo cubre totalmente el sector público).

---

<sup>10</sup> Al eliminar el grupo 3 entero, se están eliminando otros gastos que aparecen agrupados con la vivienda, como son la electricidad, gas, mantenimiento del hogar, etc. Esto reduce el impacto en algunos sectores.

**Cuadro 7. Gasto total de los hogares de los dos primeros deciles en 1990-91 y cálculo de su patrón de consumo en 1994**

*Millones de Pesetas*

	dec.1°	dec.2°	dec.1°+2°	Patrón 1991	Patrón 1994	Patrón 94 sin vivienda
10 ALIMENTOS, BEBIDAS Y TABACO	3750524	4889295	8639819	34.0	33.07	45.8
20 VESTIDO Y CALZADO	971697	1481722	2453419	9.7	7.85	10.9
30 VIVIENDA, CALEFACCIÓN Y ALUMBRADO	2497060	3782538	6279598	<b>24.7</b>	<b>27.92</b>	-
40 ARTÍCULOS DE MOBILIARIO, MENAJE ...	531553	867325	1398877	5.5	6.03	8.4
50 SERVICIOS MEDICOS Y GASTOS SANITARIOS	262573	355370	617943	2.4	2.54	3.5
60 TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	622603	1266970	1889572	7.4	8.06	11.2
70 ESPARCIMIENTO, ENSEÑANZA Y CULTURA	318410	560327	878736	3.5	3.64	5.0
80 OTROS BIENES Y SERVICIOS	926508	1562750	2489259	9.8	8.69	12.0
90 OTROS GASTOS N.M.A.	270885	493064	763949	3.0	2.26	3.1
00 TOTAL GASTOS (datos EPF90-91)	10151812.02	15259360	25411172	100.0	100.1	100.0

*Fuente: Elaboración propia en base a datos EPF 90-91 y ECPF 94 del INE*

La renta liberada del presupuesto en vivienda ha generado un gasto equivalente al 0,10 por cien del consumo privado interior total del año 94. Los mayores efectos se encuentran en la alimentación y el vestido, donde son responsables del 0,23 y el 0,14 por cien de los respectivos consumos privados.

Pueden determinarse, además, los efectos de esta demanda de consumo en los niveles de producción y empleo, bajo el supuesto de que un aumento en la primera generará aumentos en los segundos. Para ello es necesario transformar<sup>11</sup> el gasto por grandes grupos de productos en demanda de consumo privado de los correspondientes sectores productivos, que es un modo de obtener la producción y el empleo generados.

<sup>11</sup> La transformación del gasto en demanda por sectores productivos se ha hecho utilizando la matriz puente de consumo del modelo MIDE que se basa en la estructura del año 86. Se trata de una matriz de dimensión 9x43 que contiene coeficientes que permiten repartir el consumo de los nueve grandes grupos de gasto en demanda de los 43 sectores productivos de la clasificación R44. Lo que se hace con la matriz puente es repartir el gasto de cada grupo de productos entre los sectores que han producido todos los bienes y servicios que se incluyen en ese grupo. Así se obtienen los resultados que se muestran en el cuadro 9.

**Cuadro 8. Gasto de los hogares más pobres por renta liberada en vivienda**  
 Comparación con el consumo privado interior total de la Contabilidad Nacional  
 AÑO 1994. Millones de Pesetas

	<b>Patrón sin vivienda</b>	<b>Gasto</b>	<b>CNE cpi94</b>	<b>% cpi94</b>
ALIMENTOS, BEBIDAS Y TABACO	45.83	19522	8582970	0.23
VESTIDO Y CALZADO	10.88	4635	3356929	0.14
VIVIENDA, CALEFACCIÓN Y ALUMBRADO	-	-	5627043	0.00
ARTÍCULOS DE MOBILIARIO, MENAJE Y CONSERV.	8.36	3559	2684681	0.13
SERVICIOS MEDICOS Y GASTOS SANITARIOS	3.53	1502	2035979	0.07
TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	11.17	4760	6752676	0.07
ESPARCIMIENTO, ENSEÑANZA Y CULTURA	5.04	2149	2810390	0.08
OTROS BIENES Y SERVICIOS	15.18	6467	11117532	0.06
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>100.00</b>	<b>42594</b>	<b>42968200</b>	<b>0.10</b>

*Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE*

Una vez que se ha estimado la demanda de consumo privado de cada sector productivo, se puede calcular qué porcentaje de la producción de cada sector ha sido necesario para satisfacer esa demanda. Esto se ha hecho utilizando los datos de la última tabla *input-output* del INE, que permiten descomponer la demanda total de cada sector según su origen. El impacto en la producción de cada sector será directamente proporcional al peso que tiene la demanda de consumo privado en la demanda total de cada sector. En casos como el sector de banca y seguros, donde el consumo privado es solo un 5 por cien de la demanda total, el impacto en dicho consumo casi no se notará en la producción total del sector. Por el contrario, en sectores como tabacos, restaurantes y hoteles o servicio doméstico, donde el consumo privado representa más del 90 por cien de la demanda total, el aumento en el gasto de las familias tendrá un mayor reflejo en las producciones respectivas. El impacto en producción permite obtener el efecto en el empleo aplicando, como aproximación que facilita el cálculo, la hipótesis de que las necesidades de empleo por unidad de producción son constantes.

Los resultados muestran el impacto en consumo, producción y empleo por sectores (cuadro 9):

- Los efectos sobre la demanda de consumo de cada sector productivo son un reflejo de los datos de gasto por grandes grupos que ya se han analizado. Al haber hecho la hipótesis de que se liberaba la renta del grupo de vivienda entero, se han dejado de considerar algunos gastos menores como calefacción y alumbrado, y por tanto el impacto en sectores como el de electricidad aparece sesgado a la baja.
- Los sectores más afectados en su demanda de consumo son los de productos alimenticios y agrícolas seguidos de los textiles, cuero y calzado. En cuanto a la participación en la producción de cada sector, como ya se ha indicado, los resultados dependen de la importancia que tenga la demanda de consumo privado sobre la demanda total del sector. De este modo, el sector más afectado es el de tabacos, precisamente porque casi toda su producción (93 por cien) se destina a satisfacer el consumo privado, mientras que en sectores como la agricultura, donde el consumo privado es sólo un 15 por cien de la demanda total, un impacto considerable en el gasto de los hogares tiene sólo un pequeño efecto en la producción.
- El efecto global sobre la producción es apenas un 0,04 por cien. Pero hay que insistir en la presencia de sectores -como hulla y lignito, coquerías, extracción de minerales, etc.- que no se ven afectados de forma directa por el consumo privado y que tienen un fuerte peso específico en cuanto al valor de la producción total.
- El impacto en el empleo depende de cuán intensivas en mano de obra sean las producciones afectadas. Cuando un sector tiene esta característica un modesto impacto en producción puede generar un buen número de empleos; por el contrario, los sectores poco intensivos en mano de obra generarán pocos empleos aunque el impacto en la producción sea importante. El sector que más empleos ha creado según el cálculo efectuado es el de comercio, con mucha diferencia respecto a los demás. Le siguen la agricultura y el sector de restaurantes.

**Cuadro 9: Efectos del consumo sobre los sectores productivos de la clasificación R44**

Año 1994. Millones de pesetas, número de ocupados y porcentajes

Sectores R44	Consumo total 1994	Efecto en consumo	Efecto como % cons94	Efecto en % prod.	Efecto en el Empleo
01 Agricultura	935022	2117	0.23	0.04	471
02 Hulla y lignito	47775	0	0.00	0.00	0
03 Coque	0	0	0.00	0.00	0
04 Petróleo	1694946	1086	0.06	0.03	4
05 Electricidad y agua	717635	0	0.00	0.00	0
06 Minerales y metales	0	0	0.00	0.00	0
07 Minerales no metálicos	56629	58	0.10	0.00	3
08 Productos químicos	1104613	965	0.09	0.03	38
09 Productos metálicos	247809	300	0.12	0.01	42
10 Máquinas	2336	3	0.12	0.00	1
11 Máquinas de oficina	166287	117	0.07	0.02	4
12 Material eléctrico	487791	464	0.10	0.03	37
13 Automóviles	1408225	983	0.07	0.03	48
14 Otros medios de transporte	82927	58	0.07	0.01	6
15 Carnes y conservas	1668859	3813	0.23	0.19	97
16 Leche y productos lácteos	767937	1755	0.23	0.22	59
17 Otros alimentos	1834772	4174	0.23	0.12	270
18 Bebidas	428833	980	0.23	0.10	63
19 Tabacos	489397	1118	0.23	0.26	29
20 Productos textiles	1513675	2071	0.14	0.12	327
21 Cuero y calzado	449010	563	0.13	0.08	67
22 Madera y muebles	353160	464	0.13	0.05	37
23 Papel, impresión	348787	268	0.08	0.02	26
24 Caucho y plástico	130918	119	0.09	0.01	8
25 Otras manufacturas	344139	236	0.07	0.05	86
26 Construcción	131826	6	0.00	0.00	1
27 Recuperación y reparación	1492497	1187	0.08	0.05	123
28 Comercio	6921728	9873	0.14	0.11	2016
29 Restaurantes, hoteles	8186356	4773	0.06	0.06	401
30 Transporte interior	1209573	1104	0.09	0.03	140
31 Transporte marítimo y aéreo	261439	201	0.08	0.02	11
32 Activ. anexas al transporte	166066	103	0.06	0.01	9
33 Comunicaciones	394439	275	0.07	0.02	31
34 Crédito y seguros	333317	221	0.07	0.00	13
35 Servicios a las empresas	345330	207	0.06	0.00	20
36 Alquiler de inmuebles	4071969	5	0.00	0.00	0
37 Educación privada	520185	391	0.08	0.06	85
38 Sanidad privada	946988	699	0.07	0.06	85
39 Otros servicios privados	1995785	1274	0.06	0.05	219
40 Serv generales AAPP	0	0	0.00	0.00	0
41 Educación pública	67325	51	0.08	0.00	17
42 Sanidad pública	0	0	0.00	0.00	0
43 Servicios domésticos	641895	509	0.08	0.08	261
<b>TOTAL</b>	<b>42968200</b>	<b>42594</b>	<b>0.10</b>	<b>0.04</b>	<b>5154</b>

Fuente: elaboración propia

## 2.4. Una aproximación regional

Aunque para estudiar el impacto económico del programa por regiones habría que replicar la metodología seguida en el caso nacional a cada región, tarea que sobrepasaría los límites de este trabajo, puede aportarse una aproximación teniendo en cuenta el distinto gasto efectuado por cada región. Es decir, una vez analizado el efecto del gasto total se puede distribuir este efecto en función directa al gasto realizado por cada región (cuadro 10). En este sentido, aquellas comunidades que tengan un mayor gasto verán incrementados los efectos que se han calculado para el total y viceversa.

**Cuadro 10. INVERSIONES REALIZADAS EN VIVIENDA POR LAS AAPP POR CCAA  
Año 1994**

*Porcentajes respecto al PIB regional*

<b>CCAA ordenadas</b>	<b>Total</b>	<b>VPO r.esp</b>
Extremadura	1.32	0.20
Ceuta y Melilla	0.69	0.10
Canarias	0.67	0.10
Navarra	0.60	0.09
Galicia	0.54	0.08
Asturias	0.54	0.08
Andalucía	0.49	0.07
Madrid	0.44	0.07
<b>Total España</b>	<b>0.45</b>	<b>0.07</b>
C.Valenciana	0.43	0.07
Aragón	0.41	0.06
Cast-La Mancha	0.39	0.06
Castilla-León	0.38	0.06
Cataluña	0.35	0.05
País Vasco	0.34	0.05
La Rioja	0.32	0.05
Murcia	0.24	0.04
Baleares	0.15	0.02
Cantabria	0.11	0.02

*Fuente: elaboración propia.*

Como era de esperar, los efectos son más acentuados en Extremadura, Ceuta y Melilla y Canarias, y menores en Baleares y Cantabria, no sólo por el mayor peso que tiene en estas regiones el gasto en vivienda sobre el PIB, sino también porque al ser más pobres las primeras el consumo de los hogares considerados tiene más peso en ellas.



### **3. EVALUACIÓN DEL IMPACTO ECONÓMICO DE LAS PRESTACIONES ASISTENCIALES POR DESEMPLEO**

Para valorar el impacto económico de la política de empleo en los hogares pobres sólo se han considerado, de entre las que componen esa política, las medidas integradas en el sistema de protección por desempleo y, dentro de éste, sólo los niveles asistenciales y el subsidio especial agrario. La razón de ello es la total falta de datos desagregados por tipos de hogares, e incluso por características personales de los beneficiarios más allá del sexo o la edad.

El método de evaluación del impacto, similar al ya expuesto para la política de vivienda, permite obtener resultados sobre la importancia de las prestaciones por desempleo de carácter asistencial en el consumo privado de los hogares más desfavorecidos, y los efectos de este consumo en la producción y en el empleo. En el caso de las prestaciones, el efecto en el consumo es mayor que en las ayudas a la vivienda, por el mayor volumen de gasto público aplicado (manteniendo la hipótesis anterior sobre el comportamiento de los hogares más pobres en el sentido de que gastarán todo lo que ingresen). También serán mayores, por el mismo motivo, los impactos en producción y empleo, aunque éstos dependen en última instancia del peso del consumo privado en su demanda. Pero, además, en este caso no es necesario realizar ningún supuesto acerca del patrón de consumo de los hogares pobres, pues las prestaciones por desempleo son una transferencia de renta a las familias sin contrapartida, es decir, sin que tengan que destinarse -como ocurría con las ayudas a la vivienda- a un gasto específico.

#### **3.1. Gasto público en prestaciones por desempleo**

En primer lugar se presentarán las cifras de gasto en prestaciones por desempleo, y se establecerá qué parte del mismo va a parar a manos de los más pobres (cuadro 11). La cifra de gasto es importante pues será la base para cuantificar los impactos sobre las variables que se consideren. Pues bien, como ya se ha adelantado, se tomará como gasto por este concepto en los hogares pobres el importe total de las prestaciones no contributivas y los subsidios del eventuales en el régimen especial agrario que efectivamente perciben las familias españolas. De esta forma, tomando como referencia el Presupuesto del INEM para 1994, las transferencias percibidas por los hogares pobres en ese año pueden estimarse en casi 0,6 billones de pesetas.

**Cuadro 11. DATOS DEL PRESUPUESTO 1994 DEL INEM***Año 1994. Millones de pesetas*

(transferencias a las familias por)	<b>1994</b>
<b>Prestaciones por desempleo</b>	
<b>TOTAL</b>	<b>1510752</b>
1. Contributivas	915045
2. Subsidio por desempleo	483131
3. Eventuales del regimen especial agrario	112576
<b>Total objeto de estudio (2+3)</b>	<b>595707</b>
<b>CUOTAS A LA SS</b>	<b>459763</b>
Cuotas de contributivos	382616
Cuotas de asistenciales	77147

*Fuente: Presupuesto del INEM 1994. Pgs 50-51*

Aunque cabe pensar que alguna parte de las prestaciones contributivas beneficiará a los hogares pobres, la carencia de datos desagregados hace mejor dejarlas fuera que asignar de modo poco riguroso -por no decir completamente arbitrario- esa proporción.

Por otro lado, puede suponerse que los niveles considerados beneficiarán también a hogares por encima del umbral de pobreza. A la prestación por desempleo no contributiva, por ejemplo, pueden acceder desempleados simplemente porque no han acumulado suficientes periodos de cotización para el acceso al nivel contributivo, con independencia de cuál sea la renta familiar. De nuevo la falta de datos desagregados impide determinar el monto de gasto en prestaciones del nivel asistencial que recaería en los hogares pobres por lo que, finalmente, se ha optado por considerar el total presupuestado para el cálculo de sus efectos económicos.

Estas dos limitaciones suponen por una parte reducir (en tanto en cuanto no se recoge el nivel contributivo) y por otra aumentar (en tanto en cuanto se adopta el gasto total por transferencias líquidas en los otros dos niveles) las cifras de resultados, pero no alterarán ni el signo ni la estructura de los mismos, de forma que bastará con tenerlo presente a la hora de evaluar conjuntamente las políticas analizadas.

### **3.2. Efectos económicos de las prestaciones asistenciales por desempleo**

Siguiendo las mismas pautas metodológicas del caso anterior, se ha utilizado el patrón de consumo calculado según los datos de la EPF para repartir la renta que obtienen estos

hogares en concepto de prestaciones por desempleo y estimar el gasto que se genera en cada uno de los nueve grandes grupos de gasto de la EPF (cuadro 12). Los resultados vuelven a mostrar, lógicamente, que los conceptos de alimentación y vivienda son los más importantes en el presupuesto de los hogares de menor renta.

<b>Cuadro 12. Cálculo del patrón de gasto del colectivo por debajo del umbral de pobreza y del gasto de las prestaciones asistenciales</b>		
<i>Año 1994. Millones de pesetas</i>		
	<b>Patrón 94</b>	<b>Gasto Prestaciones 1994</b>
10 ALIMENTOS, BEBIDAS Y TABACO	33.20	197788
20 VESTIDO Y CALZADO	7.84	46718
30 VIVIENDA, CALEFACCIÓN Y ALUMBRADO	27.89	166162
40 ARTÍCULOS DE MOBILIARIO, MENAJE Y CONSERVACIÓN DEL HOGAR	6.01	35798
50 SERVICIOS MEDICOS Y GASTOS SANITARIOS	2.55	15202
60 TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	7.98	47541
70 ESPARCIMIENTO, ENSEÑANZA Y CULTURA	3.62	21559
80 OTROS BIENES Y SERVICIOS	8.65	51538
90 OTROS GASTOS NO MENCIONADOS ANTERIORMENTE	2.25	13402
<b>00 TOTAL GASTOS (datos BME INE)</b>	<b>100.00</b>	<b>595707</b>
		595707

*Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE*

A continuación se presenta el porcentaje sobre el consumo privado interior total de 1994 que supone el consumo de estos hogares por las prestaciones recibidas (cuadro 13). Los grupos de gasto donde el peso es mayor son vivienda, alimentos y vestido y calzado, es decir, los que se destinan a satisfacer las necesidades básicas del hogar. Puede observarse cómo las prestaciones contempladas son responsables de casi un 1,4 por cien del consumo privado interior total de 1994.

<b>Cuadro 13. Efecto de las prestaciones asistenciales en el Consumo Privado Interior de 1994</b>			
<i>Unidad: millones de pesetas</i>			
	<b>1994</b>	<b>1994</b>	
	CPI INE	CPI Prestac.	<b>%Prest/CPI</b>
1.- ALIMENTOS BEBIDAS Y TABACO	8582970	197788	2.30
2.- VESTIDO Y CALZADO	3356929	46718	1.39
3.- ALQUILERES, CALEFACCION Y ALUMBRADO	5627043	166162	2.95
4.- MUEBLES Y ARTICULOS DEL HOGAR	2684681	35798	1.33
5.- SERVICIOS MEDICOS Y GASTOS SANITARIOS	2035979	15202	0.75
6.- TRANSPORTE Y COMUNICACIONES	6752676	47541	0.70
7.- ESPARCIMIENTO ESPECTACULOS Y ENSEÑANZA	2810390	21559	0.77
8.- OTROS BIENES Y SERVICIOS	11117532	64939	0.58
<b>TOTAL</b>	<b>42968200</b>	<b>595707</b>	<b>1.39</b>

*Fuente: elaboración propia y Contabilidad Nacional del INE*

Por último, también de forma similar al caso anterior, se han calculado los efectos en la producción y en el empleo de este consumo (cuadro 14). Tales impactos, como ya se explicó antes, difieren bastante de los que se dan en el consumo privado, pues dependen de la importancia que tenga la demanda de consumo sobre la demanda total de cada sector.

Así por ejemplo, el sector de construcción que experimenta un aumento notable de su demanda de consumo privado, apenas se ve afectado en lo que se refiere a su producción. Esto se debe a que en la estructura de la demanda de este sector, el componente que más pesa es la inversión, la mayor parte de su producción se destina a satisfacer esa demanda y sin embargo el consumo privado es tan solo un 1% de la demanda total, por lo tanto las variaciones de dicho consumo tendrán poco efecto sobre la producción total del sector.

El sector cuya producción se ve más afectada es el de tabacos y esto se debe a que el consumo privado constituye casi toda la demanda de este sector. Por eso, aunque su impacto en el consumo no es destacable, al contemplar la producción el impacto se magnifica pues casi toda esta producción se destina a satisfacer la demanda de consumo privado. Los sectores de alquiler de inmuebles, leche y productos lácteos y carnes y conservas son los siguientes por orden de impacto en producción. Los sectores de sanidad pública, servicios generales de las Administraciones Públicas y los extractivos no

sufren ningún efecto en producción porque se trata de sectores que no tienen ninguna demanda de consumo privado, casi toda su demanda proviene del consumo público en los dos primeros casos y de los consumos intermedios para los sectores extractivos.

El número de empleos generados por esta política en cada sector dependen de la magnitud del impacto en producción y de cuán intensivo en mano de obra sea el sector. De este modo se observa que el sector donde se genera más empleo es el de comercio, seguido de la agricultura. Por otro lado se observa que el sector de alquiler de inmuebles, que era uno de los de mayor impacto en producción, es de los sectores en los que menos empleo se ha generado, solo 65 empleos. Esto se debe a que la producción de este sector tiene un bajo contenido de empleo.

**Cuadro 14. Impacto de las prestaciones asistenciales en la demanda de consumo privado la producción y el empleo de cada sector R44 en 1994**

*Año 1994. Millones de pesetas*

	<b>Cons. 94</b>	<b>C_prest</b>	<b>% cpi 94</b>	<b>%productc.</b>	<b>Empleo 94</b>	<b>Nºempleos</b>
01 Agricultura	935022	21352	2.28	0.41	1170588	4748
02 Hulla y lignito	47775	1411	2.95	0.26	54577	143
03 Coque	0	0	0.00	0.00	1833	0
04 Petróleo	1694946	15057	0.89	0.43	13248	57
05 Electricidad y agua	717635	21191	2.95	0.84	87767	733
06 Minerales y metales	0	0	0.00	0.00	37133	0
07 Minerales no metálicos	56629	871	1.54	0.04	115778	43
08 Productos químicos	1104613	9801	0.89	0.30	127504	388
09 Productos metálicos	247809	3026	1.22	0.14	303780	427
10 Máquinas	2336	29	1.26	0.01	112030	9
11 Máquinas de oficina	166287	1179	0.71	0.15	29594	45
12 Material eléctrico	487791	4683	0.96	0.27	135810	369
13 Automóviles	1408225	9914	0.70	0.29	165207	486
14 Otros medios de transporte	82927	583	0.70	0.09	64814	60
15 Carnes y conservas	1668859	38458	2.30	1.94	50718	983
16 Leche y productos lácteos	767937	17697	2.30	2.17	27418	595
17 Otros alimentos	1834772	42089	2.29	1.25	218245	2719
18 Bebidas	428833	9882	2.30	0.98	64577	633
19 Tabacos	489397	11278	2.30	2.61	11246	294
20 Productos textiles	1513675	20885	1.38	1.18	279226	3295
21 Cuero y calzado	449010	5673	1.26	0.81	83804	675
22 Madera y muebles	353160	4682	1.33	0.49	76052	369
23 Papel, impresión	348787	2730	0.78	0.16	160418	264
24 Caucho y plástico	130918	1201	0.92	0.09	87490	82
25 Otras manufacturas	344139	2384	0.69	0.50	173948	867
26 Construcción	131826	3814	2.89	0.03	1069323	350
27 Recuperación y reparación	1492497	11968	0.80	0.55	226727	1245
28 Comercio	6921728	106699	1.54	1.21	1802499	21788
29 Restaurantes, hoteles	8186356	49064	0.60	0.57	718969	4125
30 Transporte interior	1209573	12540	1.04	0.38	416186	1596
31 Transporte marítimo y aéreo	261439	2342	0.90	0.27	48693	131
32 Activ. anexas al transporte	166066	1042	0.63	0.13	72429	93
33 Comunicaciones	394439	2777	0.70	0.22	144764	312
34 Crédito y seguros	333317	2229	0.67	0.04	309795	129
35 Servicios a las empresas	345330	2092	0.61	0.03	602165	204
36 Alquiler de inmuebles	4071969	120067	2.95	2.31	2818	65
37 Educación privada	520185	3947	0.76	0.60	142813	860
38 Sanidad privada	946988	7048	0.74	0.58	148094	852
39 Otros servicios privados	1995785	14778	0.74	0.61	415653	2535
40 Serv generales AAPP	0	0	0.00	0.00	752500	0
41 Educación pública	67325	516	0.77	0.03	506338	166
42 Sanidad pública	0	0	0.00	0.00	437257	0
43 Servicios domésticos	641895	8729	1.36	1.36	328695	4470
<b>TOTAL</b>	<b>42968200</b>	<b>595707</b>	<b>1.39</b>	<b>0.53</b>	<b>11798525</b>	<b>57204</b>

*Fuente: Elaboración propia*

## **4. EVALUACIÓN ECONÓMICA DE LOS PROGRAMAS DE GARANTÍA DE RECURSOS**

Los sistemas de protección social tradicionales no contemplan al colectivo de población que va quedando al margen del crecimiento económico. Para paliar esta situación se han ido creando una serie de programas que garantizan unos ingresos mínimos para todos los hogares.

Estos programas incluyen la modalidad no contributiva de las pensiones de la Seguridad Social, las prestaciones familiares por hijo a cargo, las prestaciones económicas a minusválidos, las pensiones asistenciales y las llamadas rentas mínimas. En el análisis siguiente se evalúan los efectos conjuntos de los cuatro programas mencionados en primer lugar, y después se hace un análisis de los efectos de las rentas mínimas, que corresponden a programas adoptados por las Comunidades Autónomas a iniciativa propia.

### **4.1. Evaluación de los Programas de Prestaciones No Contributivas**

Las pensiones no contributivas del sistema de la Seguridad Social, las prestaciones económicas a minusválidos, las prestaciones familiares por hijo a cargo y las pensiones asistenciales corresponden a programas de carácter nacional, es decir, se prestan por igual en todo el ámbito territorial. Las tres primeras se financian mediante aportaciones del Estado al presupuesto de la Seguridad Social, y las últimas se financian con cargo al Presupuesto del Ministerio de Trabajo. Las pensiones no contributivas (PNC) y las prestaciones a minusválidos (PMI) son reconocidas y gestionadas por el Instituto Nacional de Servicios Sociales, mientras que las prestaciones familiares por hijo a cargo (PRF) se gestionan por el Instituto Nacional de la Seguridad Social; la concesión y gestión de las pensiones asistenciales (PAS) está transferida en todas las Comunidades Autónomas.

#### **a.) Gasto Público en Prestaciones No Contributivas**

El INSERSO, en su informe de Mayo de 1996 de seguimiento y evolución de la gestión de las pensiones no contributivas de la Seguridad Social, proporciona datos del gasto anual en las dos modalidades, jubilación e invalidez, de este tipo de pensiones. Para las

demás prestaciones se ha acudido al *Anuario de Estadísticas Laborales* de 1995 del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Esta publicación incluye datos sobre la ejecución de los correspondientes programas. En concreto, para los programas de garantía de recursos el citado Anuario consigna el número anual de beneficiarios y el importe medio de las prestaciones.

A partir de todos estos datos se ha estimado el gasto anual de 1994 en cada tipo de prestaciones (cuadro 15) que se utilizará para el análisis de impacto.

	<b>Beneficiarios</b>	<b>Gasto</b>
<b>Pensiones No Contributivas (PNC)</b>	<b>293650</b>	<b>140385</b>
- Invalidez	130226	67440
- Jubilación	163424	72945
<b>Prestaciones a minusválidos (PMI)</b>	<b>240271</b>	<b>68048</b>
- Garantía Ingresos Mínimos	172158	60099
- Ayuda de 3ª persona	46711	6360
- Gastos de transporte	21402	1590
<b>Prestaciones familiares por hijo a cargo modalidad no contributiva (PFHC)</b>	<b>173805</b>	<b>13327</b>
<b>Pensiones Asistenciales (PAS)</b>	<b>227600</b>	<b>79453</b>
- Vejez	94300	32919
- Enfermedad	133300	46534
<b>TOTAL GARANTIA DE RECURSOS</b>	<b>935326</b>	<b>301213</b>

*Fuentes: Datos PNC: INSERSO  
Resto datos: Elaboración propia a partir de la información del Anuario de Estadísticas Laborales 1995*

Casi la mitad del gasto público en programas nacionales de garantía de recursos corresponde a las pensiones no contributivas del sistema de la Seguridad Social. El gasto en éstas se distribuye de forma relativamente igual entre sus dos clases: invalidez y



jubilación. El resto del gasto público en garantía de recursos se reparte de forma también bastante equitativa entre las prestaciones a minusválidos y las pensiones asistenciales, quedando sólo un 4 por cien del gasto total para las prestaciones familiares por hijo a cargo, lo cual es consecuencia de la baja cuantía de estas prestaciones como corresponde a su diferente naturaleza.

El número total de beneficiarios por estas ayudas asciende a casi un millón de personas, aunque pueden estar doblemente contabilizadas aquellas que sean a la vez beneficiarias de dos de estas prestaciones compatibles entre sí (como por ejemplo las pensiones no contributivas y las prestaciones familiares por hijo a cargo). El número total de beneficiarios se reparte de modo bastante uniforme entre las PNC, las PMI y las PAS, aunque estas últimas están derogadas y se pretende que las personas que todavía tienen pensiones de esta índole se acojan a alguno de los otros tipos de prestación cuando reúnan los requisitos para ello.

#### **b.) Efectos económicos de las prestaciones no contributivas**

Los programas que se están analizando se ejecutan mediante transferencias de renta a sus beneficiarios, los cuales emplearán la renta así percibida para consumir. De nuevo, al tratarse del colectivo más desfavorecido, se mantiene la hipótesis de que gastan en consumo todo lo que ingresan.

Siguiendo las pautas metodológicas de los casos anteriores, se han analizado los efectos económicos de estas prestaciones a través del patrón de consumo de sus perceptores (cuadro 16).

<b>Cuadro16: Efecto de las prestaciones de garantía de recursos en el Consumo Privado Interior de 1994</b>			
<i>Año 1994. Unidad: millones de pesetas</i>			
	<b>1994</b>	<b>1994</b>	
	<b>CPI INE</b>	<b>CPI Prestac.</b>	<b>%Prest/CPI</b>
1.- ALIMENTOS BEBIDAS Y TABACO	8582970	100009	1.17
2.- VESTIDO Y CALZADO	3356929	23622	0.70
3.- ALQUILERES, CALEFACCION Y ALUMBRADO	5627043	84018	1.49
4.- MUEBLES Y ARTICULOS DEL HOGAR	2684681	18101	0.67
5.- SERVICIOS MEDICOS Y GASTOS SANITARIOS	2035979	7687	0.38
6.- TRANSPORTE Y COMUNICACIONES	6752676	24038	0.36
7.- ESPARCIMIENTO ESPECTACULOS Y ENSEÑANZA	2810390	10901	0.39
8.- OTROS BIENES Y SERVICIOS	11117532	32836	0.30
<b>TOTAL</b>	<b>42968200</b>	<b>301213</b>	<b>0.70</b>

*Fuente: elaboración propia y Contabilidad Nacional del INE*

El impacto directo de las prestaciones de garantía de recursos sobre el consumo privado interior total de 1994 resulta ser ahora de un 0,7 por cien. Esto es, el consumo generado por el uso que hacen de las prestaciones los beneficiarios de las mismas supone un 0,7 por cien del consumo privado total nacional. Analizado por grupos de gasto, se observa que este porcentaje alcanza en los grupos de alojamiento y alimentación valores del 1,5 y del 1,2 por cien respectivamente.

**Cuadro 17: Efecto de las prestaciones de garantía de recursos sobre el consumo privado, la producción y el empleo**

*Año 1994. Millones de pesetas, porcentajes y número de ocupados*

	<b>CPI 1994</b>	<b>Aumento cpi</b>	<b>Impacto en % cpi 94</b>	<b>Impacto en producción</b>	<b>Aumento en empleo</b>
01 Agricultura	935022	10796	1.15	0.21	2401
02 Hulla y lignito	47775	713	1.49	0.13	72
03 Coque	0	0	0.00	0.00	0
04 Petróleo	1694946	7613	0.45	0.22	29
05 Electricidad y agua	717635	10715	1.49	0.42	371
06 Minerales y metales	0	0	0.00	0.00	0
07 Minerales no metálicos	56629	441	0.78	0.02	22
08 Productos químicos	1104613	4956	0.45	0.15	196
09 Productos metálicos	247809	1530	0.62	0.07	216
10 Máquinas	2336	15	0.63	0.00	5
11 Máquinas de oficina	166287	596	0.36	0.08	23
12 Material eléctrico	487791	2368	0.49	0.14	187
13 Automóviles	1408225	5013	0.36	0.15	246
14 Otros medios de transporte	82927	295	0.36	0.05	30
15 Carnes y conservas	1668859	19446	1.17	0.98	497
16 Leche y productos lácteos	767937	8948	1.17	1.10	301
17 Otros alimentos	1834772	21282	1.16	0.63	1375
18 Bebidas	428833	4997	1.17	0.50	320
19 Tabacos	489397	5702	1.17	1.32	149
20 Productos textiles	1513675	10560	0.70	0.60	1666
21 Cuero y calzado	449010	2868	0.64	0.41	341
22 Madera y muebles	353160	2367	0.67	0.25	187
23 Papel, impresión	348787	1380	0.40	0.08	133
24 Caucho y plástico	130918	607	0.46	0.05	41
25 Otras manufacturas	344139	1205	0.35	0.25	438
26 Construcción	131826	1929	1.46	0.02	177
27 Recuperación y reparación	1492497	6052	0.41	0.28	629
28 Comercio	6921728	53951	0.78	0.61	11017
29 Restaurantes, hoteles	8186356	24809	0.30	0.29	2086
30 Transporte interior	1209573	6341	0.52	0.19	807
31 Transporte marítimo y aéreo	261439	1184	0.45	0.14	66
32 Activ. anexas al transporte	166066	527	0.32	0.06	47
33 Comunicaciones	394439	1404	0.36	0.11	158
34 Crédito y seguros	333317	1127	0.34	0.02	65
35 Servicios a las empresas	345330	1058	0.31	0.02	103
36 Alquiler de inmuebles	4071969	60711	1.49	1.17	33
37 Educación privada	520185	1996	0.38	0.30	435
38 Sanidad privada	946988	3564	0.38	0.29	431
39 Otros servicios privados	1995785	7472	0.37	0.31	1282
40 Serv generales AAPP	0	0	0.00	0.00	0
41 Educación pública	67325	261	0.39	0.02	84
42 Sanidad pública	0	0	0.00	0.00	0
43 Servicios domésticos	641895	4414	0.69	0.69	2260
<b>TOTAL</b>	<b>42968200</b>	<b>301213</b>	<b>0.70</b>	<b>0.27</b>	<b>28925</b>

*Fuente: Elaboración propia*

El impacto de estos programas en la producción total de los sectores (cuadro 17) equivale a un 3 por cien, y con ello se generan casi 29.000 empleos. Por sectores se observan impactos diferenciales que además no se corresponden con la magnitud de los impactos en consumo privado. Cabe insistir en que estas diferencias obedecen a las diferentes estructuras de la demanda de los sectores.

### **c.) Una aproximación regional**

El análisis realizado contemplaba efectos a nivel nacional que se observarán con diferente intensidad en las regiones. Los datos de beneficiarios de los programas y de importe medio de las prestaciones también se desagregan por Comunidades Autónomas y ello permite hacer una estimación del gasto público anual de cada programa en cada Comunidad. Cuando se relaciona esta información con el PIB regional (cuadro 18), se obtiene una aproximación de en qué Comunidades Autónomas se realiza un mayor esfuerzo por estos conceptos, lo que da una idea de cuáles acusarán con mayor intensidad los efectos analizados.

**Cuadro 18: Gasto sobre el PIB***Año 1994. Datos en porcentajes.*

Andalucía	0.83
Aragón	0.40
Asturias	0.54
Baleares	0.33
Canarias	0.70
Cantabria	0.45
Castilla- La Mancha	0.71
Castilla y León	0.63
Cataluña	0.26
Valencia	0.43
Extremadura	1.04
Galicia	0.75
Madrid	0.22
Murcia	0.79
Navarra	0.18
País Vasco	0.12
La Rioja	0.32
Ceuta y Melilla	1.78
<b>total</b>	<b>0.47</b>

*Fuente: elaboración propia*

Los porcentajes de gasto sobre el PIB regional más elevados corresponden a las regiones más pobres: Ceuta y Melilla, Extremadura, Andalucía y Murcia, mientras que los más bajos se observan en general en las regiones más ricas. Esto es lógico, pues las regiones más pobres tendrán mayor proporción sobre su población de potenciales beneficiarios de estas medidas -lo que provocará más gasto- y, al ser su PIB menor en relación al de las demás regiones, sus porcentajes de gasto/PIB serán superiores a los de las más prósperas.

Los efectos obtenidos para el análisis global se darán con mayor intensidad en las regiones cuyo porcentaje gasto/PIB esté por encima de la media: Ceuta y Melilla, Extremadura, Andalucía, Murcia, Galicia, Castilla La Mancha, Canarias, Castilla y León y Asturias son, por orden descendente en importancia de ese porcentaje, las que acusarán mayor impacto. En el resto de Comunidades los efectos serán más débiles, y tanto más cuanto menor sea el peso del gasto en estas prestaciones sobre su PIB regional.

Es de resaltar el hecho de que el País Vasco sea la región con menor incidencia de estas medidas, puesto que, como se observará a continuación, es la Comunidad Autónoma que mayor esfuerzo realiza, con diferencia, en los programas de rentas mínimas objeto de análisis del siguiente apartado.

## **4.2. Evaluación de los programas de rentas mínimas**

Los programas de rentas mínimas tratan de garantizar unos recursos mínimos y muchas veces se vinculan a medidas de inserción social de los beneficiarios. Se conocen popularmente como salarios sociales, y son un conjunto heterogéneo de programas creados entre 1989 y 1993 a iniciativa propia de cada Comunidad Autónoma, quien se encarga de regularlos, gestionarlos y financiarlos. Atienden a las personas que no tienen suficiente para vivir, bien por no reunir los requisitos para ser beneficiarias de las prestaciones analizadas en el apartado anterior, bien porque aún recibéndolas no les garantizan unos recursos considerados mínimos para subsistir.

Las situaciones de exclusión social que constituyen el potencial ámbito de aplicación de estos programas corresponden a una población variada, que supone entre el 1 y el 3 por cien de los hogares españoles. En la actualidad, excepto Baleares, todas las Comunidades Autónomas han adoptado algún programa de salario social. En general, a pesar de la disparidad en las diferentes normativas, las prestaciones de todos estos programas tienen carácter de complemento de los ingresos de la unidad perceptora hasta alcanzar el importe que se considera el mínimo a garantizar. No obstante, el mínimo que se trata de garantizar difiere bastante entre los distintos programas, sobre todo debido a las diferentes formas de contemplar el número de personas que componen el hogar perceptor.

### **a.) Gasto público en rentas mínimas**

La evaluación de los efectos económicos de estos programas, se referirá al año 1993 por ser el último año del que se dispone de datos comparables y homogéneos entre Comunidades Autónomas. Estos datos fueron elaborados por los autores del estudio de la Fundación FOESSA, *La caña y el Pez*, que ha sido la fuente básica de información para la elaboración de este estudio.

El gasto total anual en salarios sociales de las Comunidades Autónomas fue, en 1993, de casi 23.000 millones de pesetas (cuadro 19), cantidad muy modesta dentro del conjunto del gasto en protección social, que se situaba en ese mismo año, según las cuentas integradas de protección social en términos SEEPROS, en torno a 14 billones de pesetas. El País Vasco, Comunidad Autónoma pionera en este tipo de medidas y cuyo programa es el más completo, financia más de una cuarta parte del gasto total nacional en salario social; Andalucía y Madrid le siguen en importancia.

<b>Cuadro 19. Gasto anual en salario social por CCAA</b>				
<i>Millones de pesetas</i>				
<b>CC.AA.</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>Estructura</b>	
			<b>1993</b>	<b>1993</b>
Andalucía	6182	5230	3903	17.04
Aragón	0	45	74	0.32
Asturias	125	574	1300	5.68
Baleares	0	0	0	0.00
Canarias	0	1	350	1.53
Cantabria	-	40	10	0.04
Castilla-La Mancha	753	853	1229	5.37
Castilla y León	269	603	873	3.81
Cataluña	602	1308	2450	10.70
Comunidad Valenciana	919	1135	1454	6.35
Extremadura	198	223	155	0.68
Galicia	0	195	810	3.54
Madrid	2712	3356	3210	14.01
Murcia	211	288	233	1.02
Navarra	416	476	633	2.76
País Vasco	4853	5243	6178	26.97
La Rioja	22	36	44	0.19
Ceuta y Melilla	0	0	0	0.00
<b>Total España</b>	<b>17262</b>	<b>19606</b>	<b>22906</b>	<b>100.00</b>

*Fuente: 'La Caña y el Pez' pag. 69*

#### **b.) Efectos económicos de las rentas mínimas**

Dado que la representatividad de los beneficiarios de estas ayudas en el total de la población española es reducida, y dada la poca magnitud de las prestaciones que se otorgan a través de las mismas, su impacto económico será pequeño, pero no por ello poco significativo.

El análisis de estos efectos girará en torno a cómo gastan los beneficiarios de los salarios sociales las prestaciones que reciben. La estimación se ha hecho de modo similar al de los análisis anteriores, pero utilizando en este caso el patrón de consumo sólo de la primera decila de ingresos de la Encuesta de Presupuestos Familiares (cuadro 20). Ello ha parecido lo más correcto para los programas que se están analizando, dirigidos a los hogares en situación de necesidad extrema. Además, dada su situación, no tiene sentido plantearse si destinan algo de su renta al ahorro, es decir, no es siquiera necesario formular como hipótesis que dedicarán al consumo todos sus ingresos.

<b>Cuadro 20: Reflejo de los Salarios Mínimos en el Consumo Privado de 1993</b>				
<i>Unidad: millones de pesetas</i>				
	<b>Patrón 1º decil</b>	<b>CPI INE 1993</b>	<b>CPI SMin 1993</b>	<b>%SM/CPI</b>
1.- ALIMENTOS BEBIDAS Y TABACO	36.94	8086794	8462	0.10
2.- VESTIDO Y CALZADO	9.57	3255169	2192	0.07
3.- ALQUILERES, CALEFACCION Y ALUMBRADO	24.60	5264765	5634	0.11
4.- MUEBLES Y ARTICULOS DEL HOGAR	5.24	2614431	1199	0.05
5.- SERVICIOS MEDICOS Y GASTOS SANITARIOS	2.59	1890684	592	0.03
6.- TRANSPORTE Y COMUNICACIONES	6.13	6175943	1405	0.02
7.- ESPARCIMIENTO ESPECTACULOS Y ENSEÑANZA	3.14	2671470	718	0.03
8.- OTROS BIENES Y SERVICIOS	11.79	10392300	2702	0.03
<b>TOTAL</b>	<b>100.00</b>	<b>40351556</b>	<b>22906</b>	<b>0.06</b>

*Fuente: Elaboración propia e INE*

Como ya se había apuntado, los resultados son modestos. En conjunto significan un 0,06 por cien del consumo privado interior total, siendo vivienda y alimentación los grupos de gasto más afectados. El impacto directo del salario social del año 1993 en la producción (cuadro 23) equivale a un 0,02 por cien del total, y ello genera 2.422 empleos. Los sectores en los que mayor es el impacto en producción son nuevamente el de tabacos, los productos lácteos, las carnes y conservas y el alquiler de inmuebles.



**Cuadro 21: Impacto de los salarios sociales en consumo privado, producción y empleo**  
 Año 1993. Millones de pesetas, porcentajes y número de ocupados

	<b>CPI 1993</b>	<b>Aumento cpi</b>	<b>Impacto en % cpi</b>	<b>Impacto en producción</b>	<b>Aumento en empleo</b>
01 Agricultura	881076	913	0.10	0.02	224
02 Hulla y lignito	44699	48	0.11	0.01	5
03 Coque	0	0	0.00	0.00	0
04 Petróleo	1553105	463	0.03	0.01	1
05 Electricidad y agua	671432	719	0.11	0.03	24
06 Minerales y metales	0	0	0.00	0.00	0
07 Minerales no metálicos	54584	30	0.05	0.00	2
08 Productos químicos	1040075	357	0.03	0.01	15
09 Productos metálicos	239977	103	0.04	0.00	16
10 Máquinas	2267	1	0.04	0.00	0
11 Máquinas de oficina	155318	46	0.03	0.01	2
12 Material eléctrico	466823	156	0.03	0.01	13
13 Automóviles	1287951	293	0.02	0.01	16
14 Otros medios de transporte	76227	18	0.02	0.00	2
15 Carnes y conservas	1572383	1645	0.10	0.09	46
16 Leche y productos lácteos	723543	757	0.10	0.10	28
17 Otros alimentos	1728809	1800	0.10	0.06	126
18 Bebidas	404042	423	0.10	0.04	29
19 Tabacos	461105	483	0.10	0.10	11
20 Productos textiles	1468271	946	0.06	0.06	164
21 Cuero y calzado	432911	264	0.06	0.04	29
22 Madera y muebles	343777	157	0.05	0.02	14
23 Papel, impresión	331564	91	0.03	0.01	10
24 Caucho y plástico	124334	41	0.03	0.00	3
25 Otras manufacturas	324618	88	0.03	0.02	36
26 Construcción	123524	129	0.10	0.00	13
27 Recuperación y reparación	1381453	396	0.03	0.02	45
28 Comercio	6559851	4356	0.07	0.05	940
29 Restaurantes, hoteles	7656684	2017	0.03	0.03	165
30 Transporte interior	1121213	444	0.04	0.01	63
31 Transporte marítimo y aéreo	240482	77	0.03	0.01	5
32 Activ. anexas al transporte	154028	38	0.02	0.01	4
33 Comunicaciones	360751	82	0.02	0.01	10
34 Crédito y seguros	309331	80	0.03	0.00	5
35 Servicios a las empresas	323104	86	0.03	0.00	9
36 Alquiler de inmuebles	3809646	4071	0.11	0.08	2
37 Educación privada	491985	130	0.03	0.02	29
38 Sanidad privada	878682	271	0.03	0.02	35
39 Otros servicios privados	1876878	566	0.03	0.02	95
40 Serv generales AAPP	0	0	0.00	0.00	0
41 Educación pública	63997	17	0.03	0.00	6
42 Sanidad pública	0	0	0.00	0.00	0
43 Servicios domésticos	611057	305	0.05	0.05	181
<b>TOTAL</b>	<b>40351556</b>	<b>22906</b>	<b>0.06</b>	<b>0.02</b>	<b>2422</b>

*Fuente: elaboración propia*

### c.) Aproximación regional

Las asimetrías observadas entre CCAA permiten afirmar que los efectos que se calculan para el total nacional tendrán un reflejo muy diferente en las distintas regiones, reflejo que puede aproximarse a través del esfuerzo que cada una realiza. Si se mide ese esfuerzo por el gasto regional en salario social en porcentaje del PIB de cada Comunidad (cuadro 22), el mayor impacto económico se dará en el País Vasco, donde los resultados pueden ser hasta cuatro veces más intensos que en el conjunto nacional, mientras que en Cantabria, Baleares y Ceuta y Melilla apenas tendrán reflejo.

Cuadro 22:  
**Gasto en salario social en las CCAA en porcentaje del PIB regional, 1993**

País Vasco	0,155
Asturias	0,086
Navarra	0,065
Castilla-La Mancha	0,054
Andalucía	0,046
Madrid	0,034
Castilla y León	0,026
Comunidad Valenciana	0,024
Galicia	0,024
Cataluña	0,021
Murcia	0,015
Canarias	0,015
Extremadura	0,014
La Rioja	0,009
Aragón	0,004
Cantabria	0,001
Baleares	0,000
Ceuta y Melilla	0,000
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>0,038</b>

Fuente: elaboración propia

### d.) Efectos económicos de un “buen” salario social

En el estudio *La Caña y el Pez* se analiza cuánto costaría un “buen” salario social para el conjunto del Estado, entendiendo por tal aquél que alcanzase unos objetivos mínimos de cobertura de la población afectada, proyectos de inserción, etc.

El presupuesto así estimado (cuadro 23) es casi siete veces mayor que el gasto real en salario social, y no porque sea exagerado, pues sólo representa un 0,24 por cien del PIB nacional de 1993 y un uno por cien del gasto total en protección social en el mismo año.

<b>Cuadro 23: Coste aproximado de un buen salario social en Año 1993. Millones de pesetas</b>	
<b>Actuación</b>	<b>Coste</b>
Prestación periódica (150.000 familias)	55.000
Empleo social protegido y otras alternativas laborales (50.000 familias)	50.000
Proyectos de inserción, formación becada (50.000 familias)	30.000
Ayudas extraordinarias, de emergencia, etc.	15.000
Actuaciones integrales de barrio	5.000
<b>Total</b>	<b>160.000</b>

*Fuente: 'La Caña y el Pez' Pg. 251*

Para ilustrar cómo gastarían los salarios sociales “deseables” sus beneficiarios se ha hecho un cálculo (cuadro 24) análogo al realizado con los datos reales cuyos resultados se presentaron antes. El impacto en el consumo privado de 1993 resulta ahora ser un 0,4 por cien, siete veces más fuerte que el observado con los datos reales. Tal proporción, puesto que se están analizando impactos directos, no podía ser otra, ya que al multiplicar el gasto por siete el impacto obtenido ha de ser también siete veces superior.

<b>Cuadro 24: Reflejo de los Salarios Mínimos deseables en el Consumo Privado de 1993</b>				
<i>Unidad: millones de pesetas</i>				
	<b>Patrón 1º decil</b>	<b>CPI INE 1993</b>	<b>CPI SM deseables 1993</b>	<b>%SMd/cpi</b>
1.- ALIMENTOS BEBIDAS Y TABACO	36.94	8086794	59111	0.73
2.- VESTIDO Y CALZADO	9.57	3255169	15315	0.47
3.- ALQUILERES, CALEFACCION Y ALUMBRADO	24.60	5264765	39355	0.75
4.- MUEBLES Y ARTICULOS DEL HOGAR	5.24	2614431	8378	0.32
5.- SERVICIOS MEDICOS Y GASTOS SANITARIOS	2.59	1890684	4138	0.22
6.- TRANSPORTE Y COMUNICACIONES	6.13	6175943	9813	0.16
7.- ESPARCIMIENTO ESPECTACULOS Y ENSEÑANZA	3.14	2671470	5018	0.19
8.- OTROS BIENES Y SERVICIOS	11.79	10392300	18872	0.18
<b>TOTAL</b>	<b>100.00</b>	<b>40351556</b>	<b>160000</b>	<b>0.40</b>

*Fuente: Elaboración propia e INE*

Los resultados sobre la demanda de consumo la producción y el empleo de cada sector (cuadro 25) indican que el programa “deseable” sería responsable de un 0,15 por cien de la producción total de 1993 y generaría 16.920 empleos. De nuevo se obtiene un aumento en el impacto proporcional al aumento en el gasto analizado.

**Cuadro 25: Impacto de un buen salario social en consumo privado, producción y empleo**  
 Año 1993. Millones de pesetas, porcentajes y número de ocupados

	<b>CPI 1993</b>	<b>Aumento cpi</b>	<b>Impacto en % cpi</b>	<b>Impacto en producción</b>	<b>Aumento en empleo</b>
01 Agricultura	881076	6375	0.72	0.13	1565
02 Hulla y lignito	44699	334	0.75	0.07	38
03 Coque	0	0	0.00	0.00	0
04 Petróleo	1553105	3233	0.21	0.10	9
05 Electricidad y agua	671432	5019	0.75	0.21	168
06 Minerales y metales	0	0	0.00	0.00	0
07 Minerales no metálicos	54584	206	0.38	0.01	11
08 Productos químicos	1040075	2497	0.24	0.08	108
09 Productos metálicos	239977	716	0.30	0.03	110
10 Máquinas	2267	7	0.30	0.00	2
11 Máquinas de oficina	155318	320	0.21	0.04	14
12 Material eléctrico	466823	1093	0.23	0.07	91
13 Automóviles	1287951	2046	0.16	0.07	115
14 Otros medios de transporte	76227	128	0.17	0.02	15
15 Carnes y conservas	1572383	11493	0.73	0.61	318
16 Leche y productos lácteos	723543	5289	0.73	0.69	193
17 Otros alimentos	1728809	12572	0.73	0.39	879
18 Bebidas	404042	2953	0.73	0.31	205
19 Tabacos	461105	3370	0.73	0.67	77
20 Productos textiles	1468271	6609	0.45	0.38	1146
21 Cuero y calzado	432911	1844	0.43	0.27	203
22 Madera y muebles	343777	1097	0.32	0.12	95
23 Papel, impresión	331564	637	0.19	0.04	70
24 Caucho y plástico	124334	284	0.23	0.02	21
25 Otras manufacturas	324618	616	0.19	0.14	248
26 Construcción	123524	903	0.73	0.01	91
27 Recuperación y reparación	1381453	2764	0.20	0.14	311
28 Comercio	6559851	30429	0.46	0.36	6565
29 Restaurantes, hoteles	7656684	14087	0.18	0.18	1149
30 Transporte interior	1121213	3098	0.28	0.10	441
31 Transporte marítimo y aéreo	240482	535	0.22	0.07	34
32 Activ. anexas al transporte	154028	267	0.17	0.04	27
33 Comunicaciones	360751	573	0.16	0.05	73
34 Crédito y seguros	309331	562	0.18	0.01	38
35 Servicios a las empresas	323104	599	0.19	0.01	62
36 Alquiler de inmuebles	3809646	28436	0.75	0.58	16
37 Educación privada	491985	906	0.18	0.15	204
38 Sanidad privada	878682	1892	0.22	0.17	241
39 Otros servicios privados	1876878	3957	0.21	0.17	660
40 Serv generales AAPP	0	0	0.00	0.00	0
41 Educación pública	63997	120	0.19	0.01	40
42 Sanidad pública	0	0	0.00	0.00	0
43 Servicios domésticos	611057	2132	0.35	0.35	1267
<b>TOTAL</b>	<b>40351556</b>	<b>160000</b>	<b>0.40</b>	<b>0.15</b>	<b>16920</b>

*Fuente: elaboración propia*

Los resultados por sectores -y ello es válido para comparar los resultados de todas las políticas anteriormente analizadas- también reflejan la estructura obtenida con los datos originales. Es decir, los sectores con mayor impacto en producción y empleo son los mismos, sólo que ahora presentan un impacto aproximadamente siete veces mayor. Está claro que, para los efectos directos que aquí se consideran, los impactos son directamente proporcionales al gasto que se realiza en el programa: a más gasto más impacto, y en la misma proporción. Si se entrase a cuantificar los efectos indirectos en los que entran todas las interrelaciones entre unos y otros sectores, los resultados serían algo superiores y se observarían en todos los sectores aunque no tengan consumo privado, pues vendrían dados por los consumos intermedios que se hacen unos sectores a otros.

## **5. EVALUACIÓN ECONÓMICA DEL PLAN CONCERTADO DE SERVICIOS SOCIALES BÁSICOS**

La creación del Ministerio de Asuntos Sociales en 1988 supuso la coordinación de todas las actuaciones en materia de protección social, como uno de los grandes ejes para combatir la desigualdad social junto a las políticas de empleo y las políticas de pensiones.

Desde el Ministerio se pretende una verdadera Red Pública de Servicios Sociales, por lo que es necesaria la cooperación entre las diferentes Administraciones. Para lograr esta cooperación (económica, técnica y administrativa) entre la Administración Local, la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas se creó en 1988 el Plan Concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales.

Gracias a este Plan, y mediante la fórmula del Convenio administrativo, se articuló la colaboración con las Entidades Locales para el cumplimiento de las obligaciones marcadas por la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local. Esta Ley, en su artículo 26, dispone que los municipios con población superior a 20.000 habitantes se verán obligados a prestar diversos servicios a sus vecinos, y entre estos servicios básicos se encuentra la prestación de servicios sociales.

Los objetivos del Plan concertado son:

- Garantizar unos mínimos en materia de Servicios Sociales a toda la población.

- Garantizar una red de equipamientos que desarrollen las Prestaciones Básicas de Servicios sociales.
- Cooperación de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas con las Corporaciones Locales para que puedan afrontar adecuadamente sus competencias de gestión en Servicios Sociales.
- Proporcionar a los ciudadanos Servicios Sociales de calidad adecuados a sus necesidades.

La base del consenso entre las administraciones es la definición de prestaciones que responden a necesidades básicas de toda la población. Así, las prestaciones básicas incluidas en el Plan Concertado se dirigen a cubrir las siguientes necesidades:

- Información, orientación y de acceso a los recursos sociales.
- Convivencia, alojamiento y calidad de vida en el entorno personal.
- Integración social.

Los equipamientos a través de los cuales se hacen efectivas estas prestaciones constituyen la Red Pública de Servicios Sociales que financia el Plan Concertado y son de tres tipos:

- **Centros de Servicios Sociales:** equipamientos de carácter comunitario, generalmente dotados de equipos multiprofesionales y de medios necesarios para dar soporte a las prestaciones básicas.
- **Albergues:** destinados a dispensar prestaciones de alojamiento con carácter temporal a marginados sin hogar, promoviendo las vías para su inserción social.
- **Centros de Acogida:** destinados a personas en situación de graves conflictos de convivencia o carentes de medio familiar adecuado.

## 5.1. Gastos del Plan

La Memoria Anual de 1993 del Plan Concertado de Prestaciones Básicas en Corporaciones Locales es la fuente básica de datos de que se dispone para los gastos realizados por Comunidades Autónomas, desglosados por partidas (cuadro 26); por tanto, el análisis se referirá en esta ocasión al año 1993.

El gasto de personal se encuentra repartido entre la partida propiamente llamada 'personal' y la partida 'prestaciones', donde se imputa el coste del personal dedicado a desarrollar las prestaciones.

**Cuadro 26. GASTOS DEL PLAN CONCERTADO POR CCAA**  
Evaluación 1993

	PERSONAL	MANTENIM.	PRESTAC.	INVERSION	TOTAL	REMANENTE	TOTAL
Andalucía	4369127710	578146197	3702943854	120152320	8770370081	788224662	9558594743
Aragón	649430000	90964919	513123000	0	1253517919	0	1253517919
Asturias	515612530	85778791	752270852	23000000	1376662173	0	1376662173
Baleares	711547556	79362542	425324954	7987855	1224222907	0	1224222907
Canarias	1026797827	127266217	1072847582	0	2226911626	52008939	2278920565
Cantabria	0	9185685	300342705	0	309528390	0	309528390
Castilla- La Mancha	1241080054	313855150	414824376	8640117	1978399697	32900713	2011300410
Castilla y León	1824402652	100987639	2385755258	42574123	4353719672	0	4353719672
Cataluña	3333945097	175854175	118628899	88333850	3716762021	0	3716762021
Valencia	755449804	74557074	2264221114	0	3094227992	0	3094227992
Extremadura	448128240	76335222	204189087	0	728652549	12655546	741308095
Galicia	1369002468	171705972	1075757060	342570541	2959036041	113912004	3072948045
Madrid	1429545633	136562193	4619091727	205752705	6390952258	0	6390952258
Murcia	843047099	130678507	886313578	0	1860039184	1294419	1861333603
La Rioja	72521666	0	136424530	92491804	301438000	0	301438000
Totales	18589638336	2151240283	18872058576	931503315	40544440510	1000996283	41545436793

*Fuente: Memoria anual 1993 del Plan Concertado*

El gasto realizado difiere según los distintos tipos de equipamiento del Plan y en total suma 40.544 millones de pesetas en 1993. En el desglose por tipos de equipamiento, número de centros, número de usuarios y gasto medio por usuario (cuadro 27) puede observarse cómo los Centros de Servicios Sociales son los equipamientos a los que se destina mayor gasto.

**Cuadro 27. Gasto por equipamiento y número de usuarios reales del Plan Concertado**  
Año 1993

Equipamiento	Gasto	NºCentros	Nº Usuarios	Gmedio	Coste Plaza	Coste Estancia
Centro de Servicios Sociales	39408663429	780	2257141	17460	-	-
Albergues	587865336	16	19326	30418	1029264	7501
Centros de Acogida	547911745	19	1749	313271	1424597	9692
Total	40544440510	815	2278216	17797		

*Fuente: Memoria anual 1993 del Plan concertado*

También hay un número mucho mayor de ellos y, por la propia naturaleza de los servicios prestados, tienen un número de usuarios muy superior a los Albergues y Centros de Acogida. El gasto medio por usuario es mucho menor en los Centros de Servicios Sociales que en los otros dos equipamientos, y en el caso de los Centros de Acogida son hasta diez veces mayores que en el de los albergues. Esto se debe a lo diferentes que son las prestaciones que se ofrecen en cada centro.



## **5.2. Efectos económicos del Plan Concertado**

El Plan Concertado ofrece una serie de servicios sociales destinados a cubrir necesidades básicas a una población que representa más del 90 por cien del total nacional. Los efectos económicos de esta actividad son múltiples y muchos de ellos escapan de nuestra capacidad de medición. Los efectos más claros y directos son sobre el empleo y sobre la remuneración de asalariados, componente que, en 1993, representaba más del 46 por cien del PIB de dicho año. Un aumento en la remuneración de asalariados tendrá efectos indirectos sobre el consumo privado, y éste sobre la producción. Pero los beneficios del Plan no se agotan aquí, ya que por el lado de los usuarios de los servicios también se producen toda una serie de efectos positivos. Dado que los usuarios están consumiendo un servicio por el que no pagan, se produce un “excedente del consumidor” que vendría dado por lo que éste estaría dispuesto a pagar por el servicio y lo que paga efectivamente, que en este caso es cero. Además, la prestación de estos servicios básicos a la población que los necesita produce también externalidades positivas de las que se beneficia el resto de la sociedad.

Los efectos sobre el empleo total se han obtenido de los datos de la Memoria anual de 1993. Los Centros de Servicios sociales cuentan con personal de plantilla y personal dedicado al desarrollo de las prestaciones. La remuneración de este último se imputa a la partida ‘prestaciones’. El personal de plantilla está constituido por los puestos de trabajo del equipamiento, es decir, contratado para desarrollar su actividad laboral en la estructura organizativa del Centro correspondiente, mientras que el personal dedicado al ‘desarrollo de las prestaciones’ desempeña su actividad profesional en la realización de éstas y lleva a cabo los programas correspondientes.

Se han recogido (cuadro 28) los datos del empleo generado por el Plan Concertado de Servicios Sociales Básicos distinguiendo por tipo de equipamiento: Centros de Servicios Sociales y sus diferentes formas, Albergues y Centros de Acogida. También se distingue entre dedicación a tiempo completo o parcial y si el personal es de plantilla o dedicado al desarrollo de prestaciones.

**Cuadro 28. Distribucion del empleo del Plan Concertado por dedicacion y tipo de equipamiento.**  
*Año 1993. Número de Ocupados*

	Dedicacion Total			Dedicacion Parcial			Total		
	Plantilla	Prestación	Total	Plantilla	Prestación	Total	Plantilla	Prestación	Total
C.S.S.	5108	2102	7210	939	4542	5481	6047	6644	12691
<i>Equipamiento Integral</i>	2039	860	2899	540	1335	1875	2579	2195	4774
<i>Estructura Intermedia</i>	2592	1149	3741	365	2824	3189	2957	3973	6930
<i>U.T.S. de Zona</i>	477	93	570	34	383	417	511	476	987
Albergues	85	-	85	48	-	48	133	0	133
Centros de Acogida	82	-	82	46	-	46	128	0	128
<b>Total Nacional</b>	<b>5275</b>	<b>2102</b>	<b>7377</b>	<b>1033</b>	<b>4542</b>	<b>5575</b>	<b>6308</b>	<b>6644</b>	<b>12952</b>

*Fuente: Memoria Anual 1993 del Plan Concertado pag. 47*

En total, el Plan generó 12.952 empleos en 1993, lo que equivale a un 0,12 por cien del empleo total del mismo año. Estos empleos se reparten casi por igual entre personal de plantilla y dedicado al desarrollo de prestaciones y en cuanto a su dedicación, la de la mayor parte de los ocupados es completa. Los albergues y los Centros de Acogida son los que menos empleo generan, sólo 261 empleos totales entre los dos. Los otros 12.691 empleos son generados por los Centros de Servicios Sociales en sus diferentes formas, siendo la estructura intermedia la que más empleos genera en total. La mayor parte de los empleados dedicados al desarrollo de prestaciones lo son a tiempo parcial.

La remuneración de estos trabajadores aporta un 0,13 por cien a la remuneración total de asalariados de 1993. Esto supone un 0,06 por cien del PIB de 1993. Esto se ha calculado usando de nuevo los datos de la Memoria Anual de 1993 del Plan Concertado.

Según se ha visto, los Centros de Servicios Sociales son los de mayor número de usuarios de acuerdo con la naturaleza de los servicios que allí se prestan y con el número de centros existentes. El gasto medio por usuario varía mucho en función del tipo de equipamiento. Los Centros de Servicios Sociales gastan, en media, 17.460 pesetas por usuario. Los costes medios por usuario de los albergues y de los centros de acogida son altos por la propia naturaleza de estos equipamientos, aunque hay una fuerte divergencia entre albergues (30.418 ptas. por usuario) y centros de acogida (313.271 ptas. por usuario). Esto se debe a que los usuarios de éstos últimos permanecen mucho más tiempo en ellos; además tienen una oferta de plazas más limitada que los albergues, donde la oferta es mayor y la rotación muy fuerte. Los costes medios por estancia se igualan un poco más (7.501 ptas. la estancia en albergues y 9.692 en centros de acogida).

En el desglose del gasto y usuarios de los Centros de Servicios Sociales según tipo de prestación (cuadro 29), la información y orientación es el que mayor número de usuarios

absorbe, con un 67 por cien del total. Muchos de estos usuarios son luego derivados hacia otras prestaciones, y en algunos casos se vuelven a contabilizar en aquella o aquellas a las que han sido remitidos. De esta forma, la suma de los usuarios por prestaciones resulta superior al total de usuarios reales.

El servicio más caro es el de ayuda a domicilio, del que se benefician 66.529 personas, y el menos costoso es el de información y orientación que tiene 1.948.727 beneficiarios.

<b>Cuadro 29. Gasto por tipo de prestación y usuarios de los Centros de Servicios Sociales</b>			
<i>Año 1993. Unidad: pesetas y número de personas</i>			
	<b>Gasto</b>	<b>Nº Usuarios</b>	<b>Gmedio</b>
Informacion y Orientacion	7841934052	1948727	4024
Ayuda a Domicilio	11909057040	66529	179006
Alojamiento Alternativo	3697131837	59849	61774
Prevencion e insercion	7489522220	675790	11083
Fomento de la Cooperacion	3563377819	32028	111258
Ayudas Economicas	3113535907	126608	24592
Otras	0	0	0
<b>Total Nacional</b>	<b>37614558875</b>	<b>2909531</b>	<b>12928</b>

*Fuente: Memoria anual 1993 del Plan concertado*

Aunque no sea posible medir el excedente de los consumidores de estos servicios, pues se obtendría mediante la diferencia entre lo que estarían dispuestos a pagar por ellos -que no se conoce<sup>12</sup>- y lo que efectivamente pagan, podría presumirse que el excedente es positivo dado que no pagan nada.

Otro de los efectos de este Plan serían toda una serie de externalidades positivas también imposibles de cuantificar. Se trata de los efectos positivos para toda la sociedad de contar con estos servicios sociales básicos y de la labor que realizan.

<sup>12</sup> Ni sería fácil conocer con precisión, pues al no haber mercado para este tipo de servicios cada usuario, por ejemplo ante una encuesta, tendría diversos incentivos para ofrecer una cifra más baja que la que realmente reflejaría el valor que él le atribuye (incluso podría declarar un valor cero), si supone que otros darán un valor correcto o superior, en espera de un precio medio menor. Un problema paralelo en el que existen incentivos a no declarar el valor real que se atribuye a un bien o servicio es el popularmente conocido en la literatura económica como el del *free rider*, figura que se produce en otro caso de ausencia de mercado para un bien, el de los denominados *bienes públicos*.

### 5.3. Aproximación regional

Como ocurre en los demás programas que se han analizado, los efectos por Comunidades Autónomas diferirán del total nacional en la medida en que éstas destinen más o menos recursos al Plan que se estudia.

Al ordenar las Comunidades Autónomas según el gasto que realizan por cada individuo de la población de referencia, definida como el número de habitantes que se benefician del Plan Concertado en cada una de ellas (cuadro 30), se observa un margen muy amplio, que va desde las casi 2.000 pesetas por individuo que gasta la Comunidad de Castilla-La Mancha, hasta las 587 pesetas en Cantabria. La media se encuentra en 1.251 pesetas, y sólo tres comunidades, Extremadura, Cataluña y Cantabria, gastan menos de 1.000 pesetas por potencial beneficiario de los servicios del Plan Concertado.

**Cuadro 30. CC.AA ordenadas según el gasto por individuo de la población de referencia**

*Año 1993. Unidad: Pesetas*

	<b>Gasto/Pob. Referencia</b>
Castilla- La Mancha	1914
Valencia	1890
Murcia	1793
Castilla y Leon	1736
Baleares	1731
Canarias	1575
Andalucía	1373
Madrid	1292
Asturias	1265
<b>Totales</b>	<b>1251</b>
La Rioja	1160
Galicia	1126
Aragon	1055
Extremadura	706
Cataluña	612
Cantabria	587

*Fuente: elaboración propia*

Los efectos sobre el empleo en cada región se han estimado usando los datos de la Memoria anual de 1993 (cuadro 31), ordenando ahora las Comunidades Autónomas según el porcentaje que representa el empleo del Plan sobre el total de ocupados de cada una de ellas. Se han considerado los dos tipos de personal, y para ello se han tomado los

datos de personal de plantilla que aparecen en la Memoria Anual y se ha estimado el número de empleados por prestaciones en función del gasto de la partida correspondiente.

Baleares, Murcia y Castilla y León son las Comunidades donde el efecto en el empleo es mayor, en torno al 0,19 por cien. Cantabria, Cataluña y Extremadura, son las comunidades donde el Plan aporta un porcentaje de empleo menor, 0,07 por cien del empleo total de cada una de ellas.

<b>Cuadro 31: CC.AA ordenadas según el peso del Plan en el empleo de 1993</b>	
<i>Porcentajes</i>	
	<b>% ocupados</b>
Baleares	0.19
Murcia	0.18
Castilla y Leon	0.18
Canarias	0.17
Andalucía	0.15
Asturias	0.14
Madrid	0.13
<b>Totales</b>	<b>0.12</b>
Castilla- La Mancha	0.12
Aragon	0.11
Galicia	0.09
Valencia	0.08
La Rioja	0.08
Extremadura	0.07
Cataluña	0.07
Cantabria	0.07

*Fuente: Elaboración propia*

Estos datos se corresponden de forma aproximada con el gasto que realizan las CC.AA., pero de todos modos se observa que el Plan es más intensivo en trabajo en algunas. Ordenadas según el empleo que generan por cada diez millones de pesetas gastadas en el Plan Concertado en 1993 (cuadro 32), puede verse cómo Cataluña y Cantabria, a pesar de ser las que menos gasto por individuo hacen, son las más intensivas en trabajo: generan más de 5 empleos por cada diez millones de pesetas de gasto. Lo contrario ocurre con Andalucía, Murcia y Castilla y León, siendo las que más gastan en relación con la población que cubren.

**Cuadro 32. CC.AA ordenadas según el empleo generado por diez millones de gasto en el Plan Concertado**

*Año 1993. Unidad: empleos*

	<b>Emp/gasto</b>
Cataluña	5.52
Cantabria	5.18
Valencia	3.89
Extremadura	3.87
Aragón	3.11
Galicia	3.09
La Rioja	2.82
<b>Totales</b>	<b>2.64</b>
Madrid	2.48
Castilla- La Mancha	2.47
Asturias	2.35
Baleares	1.88
Canarias	1.86
Castilla y León	1.80
Andalucía	1.78
Murcia	1.64

*Fuente: elaboración propia*

## **6. EVALUACIÓN CONJUNTA**

En los apartados anteriores se ha hecho un análisis de los efectos económicos directos de diversas políticas sociales en la parte de las mismas que afecta al colectivo que se encuentra por debajo del umbral de pobreza. Al referirse siempre a magnitudes macroeconómicas, los efectos que se obtienen son pequeños, pero en absoluto despreciables. Teniendo en cuenta que la evaluación realizada se ha referido sólo a los impactos directos y que el gasto realizado en estos programas es una parte relativamente pequeña del gasto total en política social -un 4 por cien-, hay que concluir que los impactos obtenidos son muy importantes.

A continuación se ofrecerán los resultados totales agregados, a los que se ha llegado sumando los diferentes impactos sectoriales. Como se ha indicado repetidamente, el efecto en el consumo privado se reparte de forma desigual entre los diferentes sectores, siendo los de productos alimenticios y los relacionados con el alojamiento los que reflejan mayores impactos como consecuencia de estas políticas. En la generación de empleo, por su parte, el sector de comercio es el responsable del mayor número de empleos. Ello se debe a su fuerte interrelación con el consumo privado y a su carácter intensivo en el uso del factor trabajo.

El resumen de los impactos directos agregados de los cinco programas que se han analizado (cuadro 33) presenta el gasto público que corresponde a la parte de cada programa que afecta al colectivo de pobres. No se muestra el total, suma de los cinco, porque las cifras de cada programa se refieren a diferentes años según fueran los últimos datos existentes. Los impactos en el consumo privado, producción y PIB se muestran en términos porcentuales para facilitar la comparación entre programas y el cálculo del impacto total. El impacto en el empleo se mide en número de empleos.

**Cuadro 33: RESUMEN****Evaluación de los efectos económicos directos de la política social destinada a combatir la pobreza**

	Política de Vivienda	Política de Empleo	Garantía de Recursos	Programas de Salarios Sociales	Plan de Servicios Sociales Básicos	<b>TOTAL</b>
Gasto Público (en millones de pesetas)	42.594	595.707	301.213	22.906	41.545	*
Impacto en el consumo privado (en % del total)	0,1	1,39	0,70	0,06	-	<b>2,3</b>
Impacto en la producción total (en % del total)	0,04	0,53	0,27	0,022	-	<b>0,9</b>
Impacto en el PIB en porcentaje	0,066	0,922	0,47	0,038	0,062	<b>1,6</b>
Variación en el número de empleos	5.154	57.204	28.925	2.425	12.592	<b>106.300</b>

*Fuente: Elaboración propia*

\* El gasto público total no se calcula aquí como suma porque el gasto de los dos primeros programas se refiere a 1994 y el de los dos últimos a 1993



Entre las diferentes políticas analizadas, la de empleo es la que produce mayores impactos, lo cual no es sorprendente teniendo en cuenta que es a la que mayor gasto público se aplica. En el caso del Plan Concertado de Servicios Sociales Básicos se ha empleado una metodología diferente a la de los demás casos, por lo que no pueden darse resultados para todas la variables contempladas.

Destaca lo elevado del impacto en el empleo provocado por esta política. Su origen radica en el mecanismo de funcionamiento del Plan, a través de asistentes sociales, lo que supone creación directa de empleo, cuando en las demás políticas el efecto sobre el empleo se produce a partir de la transferencia de rentas a los hogares pobres. Es decir, en el primer caso se genera empleo para poner en marcha el Plan, mientras que en los demás se genera como consecuencia del estímulo a la actividad económica que provoca el gasto de la renta transferida.

El impacto en el PIB que genera cada una de las diferentes políticas es también proporcional al gasto aplicado en cada una de ellas. Al haber estimado sólo los efectos directos, ninguna muestra mayor capacidad de influir en el PIB con el mismo gasto.

Aunque se ha tratado en lo posible de usar una metodología común para la valoración de los distintos programas de modo que los resultados fuesen comparables, la limitación de los datos ha obligado a referir los análisis a diferentes años según el caso. Salvando estas diferencias, se puede concluir que, en su conjunto, los efectos directos de todas las políticas evaluadas son responsables de alrededor de un **1,6 por cien del PIB** y de casi un **1 por cien del empleo** total. El impacto en el **consumo privado se cifra en un 2,3 por cien** y la **producción se incrementa en casi un 1 por cien**. El consumo privado es la variable que experimenta un mayor efecto, simplemente porque se están analizando transferencias de renta a un colectivo para el que es predicable un comportamiento tal que toda su renta se destina a consumir. Las políticas consideradas en conjunto han generado **106.300 empleos**.

## **APÉNDICE ESTADÍSTICO**

<b>GRANDES COMPONENTES DEL GASTO EN EL PRESUPUESTO INICIAL FINACIERO Y NO FIN. DEL ESTADO, ORGANISMOS AUTÓNOMOS, SS Y ENTES</b>				
<i>Millones de pesetas</i>				
	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>%1994</b>	<b>%1995</b>
<b>Servicios Generales</b>	<b>1755400</b>	<b>1866400</b>	<b>6.13</b>	<b>6.30</b>
Justicia	234800	247900	0.82	0.84
Defensa	757400	809600	2.64	2.73
Política Exterior	100800	114000	0.35	0.38
Seguridad Ciudadana	530200	558900	1.85	1.89
Administración tributaria	132200	136000	0.46	0.46
<b>Servicios Sociales</b>	<b>14516700</b>	<b>15345000</b>	<b>50.68</b>	<b>51.81</b>
Sanidad	3103200	3331200	10.83	11.25
Pensiones	6460700	6978700	22.55	23.56
Vivienda	107400	113900	0.37	0.38
Fomento al empleo	329000	356000	1.15	1.20
Protección al desempleo	1979100	2020800	6.91	6.82
Educación	1021900	1089300	3.57	3.68
Otras prestaciones sociales	1515400	1455100	5.29	4.91
<b>Actividades económicas</b>	<b>2453600</b>	<b>2689200</b>	<b>8.57</b>	<b>9.08</b>
Infraestructuras	859600	926000	3.00	3.13
Subvenciones al transporte	273600	252400	0.96	0.85
Investigación	186000	206900	0.65	0.70
Agricultura industria y energía	1134400	1303900	3.96	4.40
<b>Deuda y otras transferencias</b>	<b>8694900</b>	<b>8349700</b>	<b>30.35</b>	<b>28.19</b>
Financiación Administraciones Territoriales	3170300	3273500	11.07	11.05
Participación CC.EE	937900	857000	3.27	2.89
Deuda Pública	4586700	4219200	16.01	14.24
<b>Otras políticas individualizadas</b>	<b>1224600</b>	<b>1369900</b>	<b>4.28</b>	<b>4.62</b>
<b>TOTAL presupuesto</b>	<b>28645200</b>	<b>29620200</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

**CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS SEGUN CALIFICACION****DATOS SMIE**

	<b>88</b>	<b>89</b>	<b>90</b>	<b>91</b>	<b>92</b>	<b>93</b>	<b>94</b>	<b>95</b>
VIVIENDAS INICIADAS. TOTAL	270.638	285.379	239.391	203.856	210.521	197.035	234.912	301.558
VIVIENDAS LIBRES INICIADAS	194.102	228.777	190.821	160.633	160.623	143.158	179.572	231.583
VIVIENDAS INICIADAS VPO	76.537	56.601	48.567	43.223	49.898	53.876	55.340	69.975
VIVIENDAS TERMINADAS. TOTAL	239.493	236.580	281.119	273.319	222.494	222.885	229.833	225.456
VIVIENDAS TERMINADAS LIBRES	128.518	152.802	220.256	227.173	177.602	170.403	175.102	155.902
VIVIENDAS TERMINADAS VPO	110.975	83.778	60.863	46.146	44.892	52.482	54.731	69.554

**MEDIA iniciadas/terminadas**

	<b>88</b>	<b>89</b>	<b>90</b>	<b>91</b>	<b>92</b>	<b>93</b>	<b>94</b>	<b>95</b>
Viviendas TOTAL	255.065	260.979	260.255	238.587	216.507	209.960	232.372	263.507
Viviendas Libres	161.310	190.789	205.539	193.903	169.112	156.780	177.337	193.742
Viviendas VPO	93.756	70.189	54.715	44.684	47.395	53.179	55.035	69.764

**REPARTO PORCENTUAL**

	<b>88</b>	<b>89</b>	<b>90</b>	<b>91</b>	<b>92</b>	<b>93</b>	<b>94</b>	<b>95</b>
Viviendas TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Viviendas Libres	63.24	73.11	78.98	81.27	78.11	74.67	76.32	73.52
Viviendas VPO	36.76	26.89	21.02	18.73	21.89	25.33	23.68	26.48

Fuente: Dirección General de Previsión y Coyuntura y elaboración propia

**Contenido de prestaciones en el PIB y sus componentes de 1994**

Demanda, oferta y rentas.

*Unidad: millones de pesetas*

<b>OPERACIONES</b>	<b>1994</b>	<b>Prestac.</b>	<b>%Prestac</b>
Consumo privado interior	42968197	595707	1.4
- Consumo de no residentes	2904023		
- Consumo residentes en r.m	595367		
Consumo privado nacional	40659541	595707	1.5
Consumo público	10900200	593	0.0
Formación bruta de capital fijo	12788816		
Variación de existencias	177339		
Exportación	14359331		
Importación	14268382		
<b>PIBpm</b>	<b>64616845</b>	<b>596300</b>	<b>0.9</b>

*Fuente: Elaboración propia e INE*

**Datos de la Tabla Input Output de 1991***Cálculo del peso de la demanda de consumo privado en la demanda total de cada sector**Cálculo de los coeficientes de empleo*

	<b>dem.interm</b>	<b>cons_priv</b>	<b>Produc.</b>	<b>Empleo</b>	<b>Peso cpi/q</b>	<b>Coef emp</b>
01 Agricultura	3615940	775602	4366947	1357261	<b>17.76</b>	0.31
02 Hulla y lignito	366475	26327	297680	31376	<b>8.84</b>	0.11
03 Coque	57284	0	56648	1054	<b>0.00</b>	0.02
04 Petróleo	2009160	1070569	2222222	11874	<b>48.18</b>	0.01
05 Electricidad y agua	1936531	699722	2472868	86313	<b>28.30</b>	0.03
06 Minerales y metales	1929191	0	1795057	66855	<b>0.00</b>	0.04
07 Minerales no metálicos	1700549	43710	1809256	208449	<b>2.42</b>	0.12
08 Productos químicos	2110020	781175	2280004	158357	<b>34.26</b>	0.07
09 Productos metálicos	1388349	217815	1891147	330485	<b>11.52</b>	0.17
10 Máquinas	831826	7868	1219038	130318	<b>0.65</b>	0.11
11 Máquinas de oficina	416059	113932	526732	34425	<b>21.63</b>	0.07
12 Material eléctrico	1002428	427528	1511075	161550	<b>28.29</b>	0.11
13 Automóviles	859007	1073898	2568001	179312	<b>41.82</b>	0.07
14 Otros medios de transporte	388436	98612	747504	70348	<b>13.19</b>	0.09
15 Carnes y conservas	405036	1416813	1684214	53272	<b>84.12</b>	0.03
16 Leche y productos lácteos	111200	637706	676663	28799	<b>94.24</b>	0.04
17 Otros alimentos	1560820	1631524	3004358	229239	<b>54.31</b>	0.08
18 Bebidas	604203	404857	952497	67830	<b>42.50</b>	0.07
19 Tabacos	30832	465358	410322	11813	<b>113.41</b>	0.03
20 Productos textiles	578948	1338772	1565421	362440	<b>85.52</b>	0.23
21 Cuero y calzado	170513	382884	600496	92575	<b>63.76</b>	0.15
22 Madera y muebles	419257	333215	909474	243573	<b>36.64</b>	0.27
23 Papel, impresión	1228832	286154	1361125	186496	<b>21.02</b>	0.14
24 Caucho y plástico	984376	107702	1055345	99684	<b>10.21</b>	0.09
25 Otras manufacturas	154955	283746	394306	37718	<b>71.96</b>	0.10
26 Construcción	1438754	101150	8949496	1270749	<b>1.13</b>	0.14
27 Recuperación y reparación	682970	1289568	1883743	237985	<b>68.46</b>	0.13
28 Comercio	1781552	6377155	8132491	1892004	<b>78.42</b>	0.23
29 Restaurantes, hoteles	637313	6814802	7119472	682423	<b>95.72</b>	0.10
30 Transporte interior	1265026	862846	2333276	442642	<b>36.98</b>	0.19
31 Transporte marítimo y aéreo	224821	203712	677708	51788	<b>30.06</b>	0.08
32 Activ. anexas al transporte	562027	142732	698744	77033	<b>20.43</b>	0.11
33 Comunicaciones	815834	337078	1100884	153967	<b>30.62</b>	0.14
34 Crédito y seguros	4893588	327018	5258895	315617	<b>6.22</b>	0.06
35 Servicios a las empresas	3188222	228304	4080626	426477	<b>5.59</b>	0.10
36 Alquiler de inmuebles	894295	3144893	4022651	1996	<b>78.18</b>	0.00
37 Educación privada	110565	414384	522361	132900	<b>79.33</b>	0.25
38 Sanidad privada	220883	733580	948531	119764	<b>77.34</b>	0.13
39 Otros servicios privados	403796	1551851	1883970	322302	<b>82.37</b>	0.17
40 Serv generales AAPP	0	0	5222123	1060005	<b>0.00</b>	0.20
41 Educación pública	0	71045	1658316	471192	<b>4.28</b>	0.28
42 Sanidad pública	0	0	2072481	353611	<b>0.00</b>	0.17
43 Servicios domésticos	0	555821	555821	355530	<b>100.00</b>	0.64
<b>TOTAL</b>	<b>41979873</b>	<b>35781428</b>	<b>93499989</b>	<b>12609400</b>	<b>38.27</b>	<b>0.13</b>

*Fuente: Tabla input-output 1991 y Encuesta de Población Activa del INE. Elaboración propia.*

<b>Gasto anual en salario social por CC.AA.</b>					
<i>Año 1993. Unidad: millones de pesetas</i>					
	<b>gasto prestacion</b>	<b>Gasto em- pleo social</b>	<b>gasto ayudas emergencia</b>	<b>Gasto proyectos</b>	<b>Total gasto 1993</b>
<b>CC.AA.</b>					
Andalucia	s.d.	3903		s.d.	3903
Aragon	6			68	74
Asturias	20	1280			1300
Baleares					0
Canarias	350				350
Cantabria	10				10
Castilla-La Mancl	284	800	145		1229
Castilla y Leon	873				873
Cataluña	2100			350	2450
Comunidad Valer	1142			312	1454
Extremadura	67	0	88		155
Galicia	541		269		810
Madrid	2910			300	3210
Murcia	220		13		233
Navarra	198	369		66	633
Pais Vasco	4278		1900		6178
La Rioja	44				44
<b>Total España</b>	<b>13043</b>	<b>2449</b>	<b>2415</b>	<b>1096</b>	<b>19003</b>

*Fuente: 'La Caña y el Pez' pag. 70*

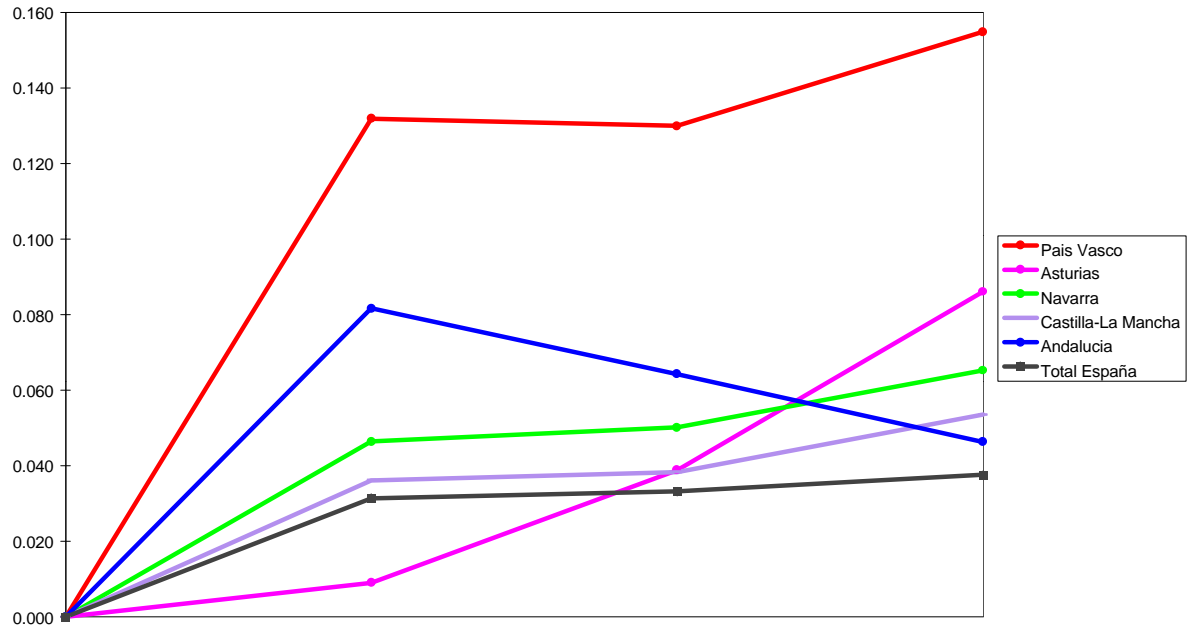
**Cuantía básica por perceptor de los salarios sociales en 1993**  
**proporción que representa sobre el SMI y la pensión no contributiva**  
 1993. Unidad: pesetas

<b>CC.AA.</b>	<b>Cuantía básica</b>	<b>% SMI</b>	<b>%PNC</b>
Castilla-La Mancha	40971	60.0	111.4
Madrid	37500	54.9	101.9
Cataluña	37000	54.2	100.6
navarra	37000	54.2	100.6
Asturias	36785	53.9	100.0
Comunidad Valenciana	36785	53.9	100.0
Pais Vasco	36500	53.5	99.2
Andalucía	35118	51.4	95.5
La Rioja	34700	50.8	94.3
Murcia	34000	49.8	92.4
Galicia	31530	46.2	85.7
Extremadura	31500	46.1	85.6
Aragón	30000	43.9	81.6
Canarias	30000	43.9	81.6
Cantabria	30000	43.9	81.6
Castilla y León	30000	43.9	81.6
<i>Maximo</i>	<i>40971</i>	<i>60.0</i>	<i>111.4</i>
<i>Minimo</i>	<i>30000</i>	<i>43.9</i>	<i>81.6</i>
<b>Promedio</b>	<b>34337</b>	<b>50.3</b>	<b>93.3</b>

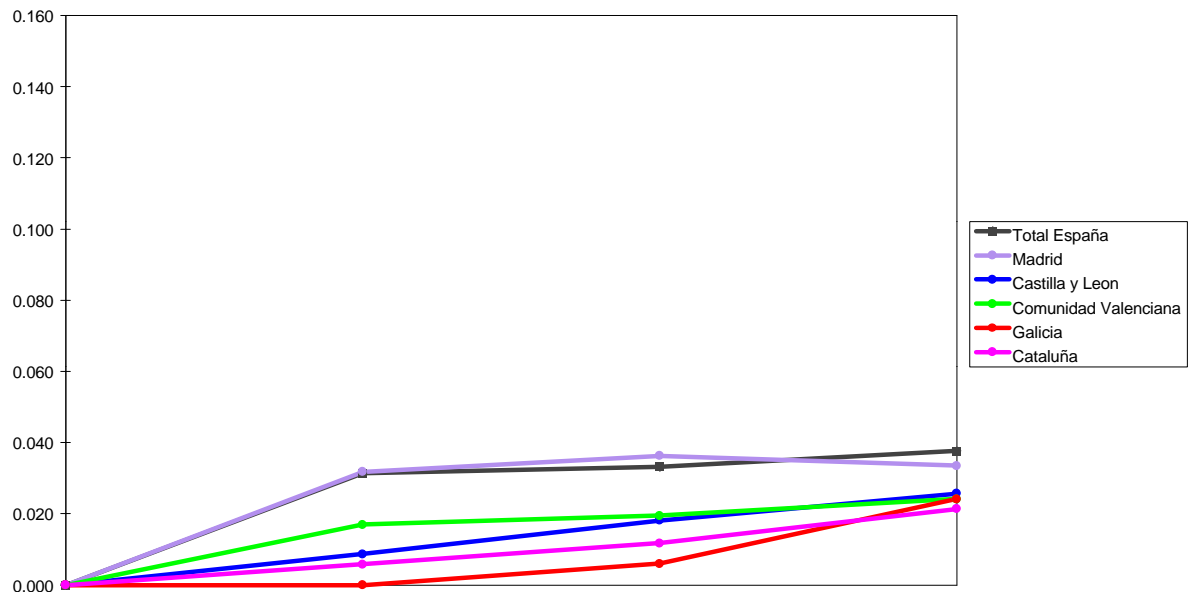
*Fuente: 'La Caña y el Pez' pag.90*



**Evolución de los salarios sociales en porcentaje del PIB  
CCAA con porcentaje superior al nacional en 1993**



**Evolución de los salarios sociales en porcentaje del PIB  
CCAA con porcentaje inferior al nacional en 1993**



**EVALUACIÓN DEL PLAN CONCERTADO 1993****NUMERO DE TRABAJADORES Y POBLACION DE REFERENCIA POR CCAA***Calculo del porcentaje del empleo total por CCAA*

	<b>Nº trab.</b>	<b>Nº centros</b>	<b>Pob. REF</b>	<b>trab/Ctr</b>	<b>Pob/trab</b>	<b>EPA 1993</b>	<b>Empleo P.C</b>	<b>%empTOT</b>
Andalucia	1291	200	6960605	6.46	5391.638	1696.702	2595	0.15
Aragon	230	72	1188648	3.19	5168.035	390.165	411	0.11
Asturias	192	32	1088448	6.00	5669.000	323.170	457	0.14
Baleares	295	8	707250	36.88	2397.458	230.540	445	0.19
Canarias	346	81	1446501	4.27	4180.639	424.202	724	0.17
Cantabria	0	6	527326	0.00	0.000	160.390	106	0.07
Castilla- La Mancha	437	73	1050731	5.99	2404.419	497.727	583	0.12
Castilla y Leon	598	26	2508228	23.00	4194.361	783.690	1438	0.18
Cataluña	1324	83	6070369	15.95	4584.871	2051.217	1366	0.07
Valencia	208	12	1636855	17.33	7869.495	1202.780	1005	0.08
Extremadura	140	73	1049303	1.92	7495.021	286.542	212	0.07
Galicia	484	84	2730087	5.76	5640.676	948.478	863	0.09
Madrid	489	37	4947555	13.22	10117.699	1582.488	2115	0.13
Murcia	252	23	1038204	10.96	4119.857	304.993	564	0.18
La Rioja	22	5	259938	4.40	11815.364	85.107	70	0.08
<b>Totales</b>	<b>6308</b>	<b>815</b>	<b>33210048</b>	<b>7.74</b>	<b>5264.751</b>	<b>10968.191</b>	<b>12952</b>	<b>0.12</b>

*Fuente: Elaboración propia y Memoria Anual 1993 del Plan Concertado*