

INDICADORES DE POBREZA Y EXCLUSIÓN

Una propuesta desde una perspectiva de género

<i>INTRODUCCIÓN</i>	6
<i>LOS FUNDAMENTOS IDEOLÓGICOS GENERALES DE LAS RMI:</i>	9
LA NECESIDAD DE GARANTIZAR UN MECANISMO DE CIERRE EN EL SISTEMA GENERAL DE PROTECCIÓN	12
El principio de solidaridad como respuesta a la creciente dualización económica de la sociedad y la consolidación de situaciones de pobreza	12
La necesidad de un mecanismo de cierre en el sistema de protección social.	14
La consolidación de la idea del derecho a una renta básica de garantía	16
LA CONVENIENCIA DE UNA APROXIMACIÓN MULTIDIMENSIONAL AL FENÓMENO DE LA EXCLUSIÓN	18
La exclusión como fenómeno multidimensional y el planteamiento de inserción	18
La prioridad de la inserción	21
La orientación a la inserción laboral	26
<i>ESPECIFICIDADES NORMATIVAS DE LAS RMI EN EL TRATAMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA DE LAS MUJERES POBRES</i>	28
Un mecanismo de protección en general abierto a las mujeres	29
Un sistema de prestaciones abierto a cualquier persona, sin distinción de género.	29
En un contexto de progresiva flexibilización de los requisitos de acceso	29
Y que trata de hacer frente a situaciones extraordinarias	39
Una aproximación de tipo familiar para hacer frente a las necesidades reales	42
La naturaleza familiar de la prestación y la obligación de cobertura de las necesidades alimenticias del conjunto de los miembros	42
La apertura a las necesidades atípicas.	46
La cobertura de las necesidades diferenciales dentro de la unidad de convivencia	54
Las distintas situaciones de necesidad internas al hogar	54
Las necesidades diferenciales de los hogares encabezados por una mujer	58
La subsidiariedad y los derechos a hacer valer	69
Subsidiariedad e incompatibilidad: la limitación práctica de las cuantías	69

Los derechos a hacer valer y la problemática del derecho de alimentos. _____	71
Otras limitaciones en la cobertura de las necesidades _____	76
La temporalidad de las prestaciones _____	76
Los límites presupuestarios _____	79
El tratamiento de la problemática de las mujeres en la inserción _____	81
Una breve consideración final _____	88
Un enfoque generalista, que huye de cualquier perspectiva de género. _____	88
La inclusión de numerosos puntos que, de forma nítida, pretenden específicamente atender a colectivos que están compuestos en lo fundamental por mujeres. ____	91
La falta de consideración de algunas realidades específicas de desigualdad de posición de las mujeres. _____	91
<i>EL IMPACTO SOCIAL Y ECONÓMICO DE LAS RMI AUTONÓMICAS</i> _____	92
ASPECTOS GENERALES _____	93
El diferente impacto de los distintos programas _____	93
La dificultad de aplicación del modelo en su dimensión de inserción _____	103
EL IMPACTO DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS _____	106
El impacto en la cobertura de las necesidades _____	106
Los efectos integradores de la prestación _____	113
La aceptación social de los programas _____	114
Con unas cargas financieras limitadas _____	115
Y un fuerte impacto demográfico _____	116
La evolución de los beneficiarios de la prestación de RMI y de las AES _____	117
Evolución de la RMI _____	117
Evolución de las AES _____	120
Características de los colectivos beneficiarios _____	122
ASPECTOS RELATIVOS A LA INSERCIÓN _____	134
La dificultad de aplicación del modelo de convenios _____	134
Los aspectos positivos en materia de inserción _____	136
LAS LIMITACIONES DEL MODELO _____	155
Un modelo desequilibrado en su concepción jurídica _____	155

Con fuertes presiones sobre trabajadores y usuarios _____	157
Sujeto a las decisiones políticas y a las disponibilidades presupuestarias _____	160
Límites en la actuación sobre la pobreza _____	164
Un problema especial: dependencia y cronificación _____	165
<i>LA INVESTIGACIÓN APLICADA SOBRE LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN EN ESPAÑA</i> _____	172
LAS DISTINTAS DIMENSIONES DE LA POBREZA ECONÓMICA _____	174
La pobreza en términos de consumo corriente o pobreza de mantenimiento _____	175
Pobreza dinámica y pobreza de acumulación _____	221
La importancia de un estudio combinado de las distintas dimensiones de la pobreza económica _____	225
Otros aspectos relevantes en los estudios sobre la pobreza y la exclusión _____	228
La unidad de análisis y la problemática de la pobreza encubierta _____	228
Otros indicadores de pobreza y/o privación _____	232
Un acercamiento a la problemática de la exclusión: El Plan de Lucha contra la Exclusión de Navarra _____	233
<i>LOS INDICADORES DE POBREZA Y EXCLUSIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA</i> _____	239
El sistema de indicadores europeo _____	243
Indicadores primarios _____	243
Indicadores secundarios _____	255
Las tareas pendientes _____	256
Otros indicadores _____	259
Indicadores generales de carencias _____	260
Indicadores relativos a la vivienda _____	261
Indicadores sintéticos relativos a las condiciones de vida _____	265
Indicadores relativos al acceso y dinámica de las prestaciones RMI _____	266
Indicadores relativos a problemas familiares _____	268
Indicadores relativos a los problemas de las mujeres _____	269

<i>UN SISTEMA DE INDICADORES PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA Y DE LA EXCLUSIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO</i>	276
Tipos de análisis a desarrollar para cada indicador	278
Los indicadores generales del sistema	281
Indicadores de pobreza y de desigualdad	281
Indicadores generales de empleo	287
Indicadores educativos	290
Indicadores de salud	290
Los indicadores complementarios del sistema	292
Indicadores generales de pobreza de acumulación	293
Indicadores específicos relativos a la vivienda	294
Indicadores relativos al acceso y dinámica de las prestaciones RMI	297
Indicadores relativos a problemas familiares	299
Indicadores relativos a los problemas de exclusión de la mujer	300
<i>ANEXO 1: FUENTES PARA LA OBTENCIÓN LOS INDICADORES PREVISTOS EN EL SISTEMA</i>	303
<i>ANEXO 2: DATOS A OBTENER DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS</i>	312
<i>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</i>	321

INTRODUCCIÓN

El objeto del presente estudio es presentar un sistema de indicadores para el seguimiento de la evolución de los problemas de pobreza y de exclusión desde una perspectiva de género. La presentación de este sistema constituye el capítulo final de conclusiones de la investigación. Como podrá comprobarse, a fin de facilitar la integración de este sistema en el modelo planteado por el Comité de protección social de la Unión Europea, se plantea un desarrollo similar, definido por indicadores primarios, secundarios y terciarios. De esta forma, la propuesta realizada puede integrarse muy cómodamente en cualquier planteamiento que resulte coherente con las líneas de trabajo que se están desarrollando en la actualidad en Europa. Aún a riesgo de pecar de menor originalidad, se ha pretendido el máximo de integración con la reflexión y el debate actualmente en curso en Europa, tanto en el seno de la Unión Europea como de los distintos países miembros.

Conviene precisar, no obstante, que la propuesta que se plantea desborda el marco del sistema de indicadores planteado en Europa, fundamentalmente por el notable desarrollo de los indicadores terciarios, tarea dejada precisamente en manos de los distintos Estados miembros. Aún siendo esa la principal contribución, el modelo también desarrolla algunos sub-indicadores dentro del marco de los indicadores primarios y secundarios que contribuirán a mejorar el conocimiento de las problemáticas de pobreza y exclusión, en especial desde la perspectiva de género.

Para llegar a ese punto final, el recorrido planteado en el trabajo ha consistido en analizar dos realidades diferenciadas: de una parte, las políticas españolas de rentas mínimas de inserción autonómicas (RMI)¹, analizando su configuración y sus resultados, siempre con la mirada puesta en la detección de las claves que deberían posteriormente dar lugar a un seguimiento a largo plazo, plasmado en los correspondientes indicadores; de otra, el análisis de los indicadores habitualmente tenidos en cuenta en el estudio de los fenómenos de pobreza y de exclusión. Estas dos realidades constituyen los dos grandes bloques de análisis en los que se divide la presente investigación.

En el primer bloque se realizan tres tareas diferenciadas. En la primera, de carácter tanto jurídico como sociológico, se analiza con detalle el contenido de las políticas autonómicas de RMI, realizando un detallado repaso a los distintos elementos que conforman esta actuación pública en las distintas comunidades autónomas españolas. El análisis aborda tanto las cuestiones relacionadas con la dimensión económica de las prestaciones como las acciones planteadas para la inserción.

¹ El análisis corresponde en lo fundamental a la situación existente a finales del año 2002.

El análisis anterior, que no se presenta en su integridad en este libro², se enfoca a la detección de los principales aspectos que, en la configuración de las políticas autonómicas, inciden en la problemática de las mujeres en riesgo de pobreza o exclusión. Este análisis sirve precisamente de introducción a un capítulo en el que se presentan con detalle los principales aspectos que tienen una evidente dimensión de género en la configuración de las RMI autonómicas. A este respecto, podemos anticipar que las RMI autonómicas constituyen un modelo de actuación jurídica en la que el género ha sido particularmente tomado en consideración en el diseño de las distintas normativas.

Desde un enfoque algo diferente, en el siguiente capítulo se analizan los principales resultados disponibles en relación con la aplicación de las políticas autonómicas de RMI. Como se ha adelantado ya en capítulos anteriores, destacan en este punto dos aspectos importantes. El primero de ellos hace referencia a la fuerte orientación de la atención hacia la población de mujeres, aspecto que no sólo se asocia al conocido proceso de feminización de la pobreza sino también a la evidente preocupación que determinadas normas autonómicas han mostrado por hacer frente a la problemática de pobreza y exclusión entre las mujeres. Este aspecto se observa de forma especial en el intento de hacer frente a los nuevos procesos demográficos de conformación de nuevos tipos de unidades de convivencia, en particular en el caso de familias monoparentales y de procesos de divorcio o separación. También el intento de facilitar la atención a las necesidades de las mujeres sometidas a violencia y malos tratos aparece con claridad en las normativas autonómicas.

El segundo aspecto se asocia a la notable diferencia existente entre los distintos programas, tanto en su impacto económico como demográfico. Del análisis planteado se observa de hecho la diferente naturaleza y dimensión de los programas de RMI autonómicos sin que el recurso al diferencial de financiación autonómica existente entre el País Vasco y Navarra y las comunidades autónomas de régimen común sirva para explicar todas las diferencias existentes. Como se podrá comprobar, además, el impacto cuantitativo de las prestaciones no constituye el único elemento diferencial, siendo igualmente relevante el interés por la política de inserción y de garantía de recursos mediante el empleo que caracteriza la política de comunidades autónomas como Navarra o Asturias.

Aunque el detalle con el que se presentan las conclusiones de este bloque desborda notablemente la finalidad del estudio, su objeto principal es detectar aquellas variables que resultan más relevantes para establecer un seguimiento en el futuro de las necesidades de las personas pobres, con especial referencia a las mujeres, estableciendo los oportunos indicadores al respecto.

² Únicamente se ofrece el apartado introductorio. El resto del documento puede consultarse en el Instituto

El segundo bloque constituye la puerta de entrada al capítulo final en el que se presenta un sistema de indicadores para la evolución de la pobreza y la exclusión en términos de género. Se desarrolla en dos apartados diferenciados. En el primero de ellos se analiza la trayectoria de investigación desarrollada en España y en Europa para la medición de la pobreza y de la exclusión, con especial énfasis en el estudio de los indicadores utilizados. Como podrá comprobarse, se trata de una cuestión todavía polémica, sujeta a múltiples debates. El capítulo reflejará, en este sentido, la complejidad de un fenómeno que tiene múltiples dimensiones, económicas y no económicas.

El capítulo también refleja, por otra parte, la ausencia de consensos definitivos que hagan inequívoca la respuesta a dar para conformar en el futuro un sistema coherente de indicadores de pobreza y de exclusión. Como podremos comprobar, en el momento actual de la investigación, sería sumamente imprudente negar la existencia de múltiples y complejos procedimientos de aproximación al estudio de la pobreza y de la exclusión que aconsejan ser tomados en consideración en todos los casos. De esta forma, más que optar por indicadores propios de algunas de las tendencias de investigación, hemos preferido optar por una síntesis enriquecedora que permita, en la medida de lo posible, su integración en un sistema coherente.

En el segundo capítulo de este bloque se presenta un estudio detallado de las propuestas planteadas por la Unión Europea en materia de indicadores de medición de la pobreza y de la exclusión. En esta parte del trabajo se tienen en cuenta no sólo las propuestas del Comité de protección social europeo sino también las que se introducen en los distintos Planes nacionales contra la exclusión, muchos de los cuales realizan aportaciones de gran interés para el estudio de la pobreza y de la exclusión.

A la vista de las conclusiones de los distintos capítulos, en el orden planteado con anterioridad, se llega finalmente al objetivo final del trabajo, definido por una propuesta concreta de un sistema de indicadores capaz de orientar el seguimiento de las acciones que en el futuro se desarrollen en España en esta materia. Este sistema puede ser de aplicación general pero destaca por su preocupación por la toma en consideración de las problemáticas específicas de las mujeres, de acuerdo con los objetivos fijados previamente para la presente investigación.

LOS FUNDAMENTOS IDEOLÓGICOS GENERALES DE LAS RMI:
el doble modelo de intervención

Las Rentas Mínimas de Inserción constituyen sin duda una de las principales innovaciones de la política social en España en los últimos años del siglo XX (una realidad novedosa para los ciudadanos). Su introducción ha buscado establecer un mecanismo de cierre orientado a garantizar a toda la población unos recursos mínimos suficientes, siendo una de las particularidades del modelo español de protección social el que se hayan desarrollado exclusivamente en el ámbito autonómico.

Siguiendo la decisión adoptada por el Gobierno Vasco, todas las Comunidades Autónomas españolas aceptaron finalmente introducir un sistema propio de garantía de ingresos mínimos, basado en principio en el modelo de Renta Mínima de Inserción que se acababa de implantar en Francia, haciendo uso a tales efectos de sus competencias en materia de asistencia social. La iniciativa pionera de Euskadi, que había sido fuertemente criticada desde la Administración Central, ganó impacto cuando las fuerzas sindicales aprobaron una plataforma reivindicativa que acabaría siendo aceptada por la Comunidad de Madrid, entonces gobernada por la misma fuerza política que la del Gobierno español. El resto de Comunidades Autónomas fueron progresivamente aceptando sumarse a una iniciativa que el Gobierno central ya no sólo no criticaba sino que ni siquiera pretendía contraponer con un modelo propio.

La iniciativa de las CCAA en este campo se fundamenta en el ejercicio de las competencias que, en materia de asistencia social, le son atribuidas en el artículo 148.1.20 de la Constitución³. El concreto alcance y fundamento de este artículo como justificación suficientes de la actuación de las CCAA en materia de RMI fue inicialmente motivo de polémica. Sin embargo, en la actualidad existe un consenso acerca de la posibilidad de que las CCAA desarrollen normativas en esta materia, habiéndose consolidado, de forma prácticamente unánime, la idea de que las RMI encajan perfectamente en la filosofía del artículo 148.1.20 de la Constitución. Como señala Estévez, (1998) “teniendo en cuenta la génesis y evolución de la Asistencia Social, el tratamiento que el constituyente le otorga y la lectura que, en clave de Servicios Sociales o Acción Social realizan los Estatutos de Autonomía, la doctrina zanjó el tema de las competencias autonómicas en materia de rentas mínimas, confirmando la total coherencia de las iniciativas regionales con los postulados del constituyente⁴”.

³ Salvo de modo incidental (por ejemplo en Asturias para justificar su falta de competencia para regular prestaciones de Seguridad Social), las CCAA no hacen referencia en esta cuestión a las competencias otorgadas al Estado por el artículo 149.1.17.

⁴ Las referencias a esta autora que se realizan a lo largo del trabajo corresponden al trabajo de investigación mencionado.

LA NECESIDAD DE GARANTIZAR UN MECANISMO DE CIERRE EN EL SISTEMA GENERAL DE PROTECCIÓN: LA PRESTACIÓN ECONÓMICA DE GARANTÍA

El principio de solidaridad como respuesta a la creciente dualización económica de la sociedad y la consolidación de situaciones de pobreza

Está fuera de toda duda que la decisión de intervenir que adoptaron las Comunidades Autónomas se asocia en gran medida al proceso de dualización social que acompaña a los procesos de crisis económica de los años 70 y 80. Las CCAA se dieron cuenta mucho antes que la Administración Central, como recoge por ejemplo la Ley 9/1991 de Galicia, que los sistemas de protección existentes corrían el peligro de dejar sin atención real y efectiva a la parte de la población más empobrecida. Esto resultaba particularmente negativo en un momento en el que paradójicamente, en especial tras el ingreso de España en la entonces Comunidad Económica Europea, aumentaban notablemente los niveles de vida de las capas medias de la población, no sólo como efecto de la recuperación económica de la segunda mitad de los años 80 sino también de la consolidación de nuestro sistema público de protección social y de servicios públicos generales (educación, sanidad, servicios sociales).

Aquellas bolsas de marginación y exclusión social, no respondían además a formas tradicionales de pobreza sino también, en muchos casos, a nuevas formas de la misma cuyo origen debe situarse en los desajustes propios de las sociedades modernas, en especial en el aumento del desempleo. Más aún que la existencia de un sistema fiscal específico o de un contexto económico favorable, el hecho de que Euskadi fuera la primera Comunidad en iniciar -a finales de los 80 - el nuevo camino de las RMI se debe, en gran medida, a la percepción social dominante de que una sociedad tradicionalmente próspera estaba empezando a generar nuevas y desconocidas realidades de pobreza. El efecto psicológico de los procesos de reestructuración en la creación de una conciencia favorable a las RMI está claramente presente también en la fundamentación de las primeras leyes de Asturias o Galicia, aprobadas a primeros de los 90.

Pronto iba a reconocerse además que estas nuevas formas de pobreza no se asociaban sólo a la evolución negativa del mercado de trabajo, y al fuerte aumento del paro de larga duración, sino también a otros cambios sociales, en particular los asociados a las transformaciones en la concepción de la familia. Los problemas vinculados a los “procesos de conflicto convivencial y de incremento de familias monoparentales o de personas solas” eran ya citados en el Preámbulo de la Ley 5/1995, de 23 de marzo, de Solidaridad en Castilla-La Mancha, por ejemplo.

Aunque la situación económica ha mejorado sustancialmente en la segunda mitad de los años 90, las tendencias recientes a la dualización económica, consecuencia de un mercado progresivamente desregulado, obliga a tener que seguir afrontando la intervención en la lucha contra la pobreza y la exclusión. Este aspecto puede observarse en la fundamentación de las normativas más recientes. Así, por ejemplo, en el Decreto 117/2001, de 28 de septiembre, por el cual se regula la Renta Mínima de Inserción en las Illes Balears, se señala que “[L]os procesos económicos y sociales propios de nuestro modelo de sociedad generan elevados niveles de vida y de bienestar social; pero estos beneficios económicos y sociales no afectan a la totalidad de la población residente”. En la misma línea, en la nueva ley madrileña, aprobada en el año 2001, se reconoce que “en todas las sociedades avanzadas, las nuevas formas de desarrollo, que han conllevado un aumento de la riqueza y una reducción del desempleo, generan a su vez nuevos problemas de exclusión social sin llegar a eliminar del todo los ya existentes. Algunos sectores de la población, reducidos pero significativos, se ven gravemente obstaculizados para incorporarse plenamente al desarrollo social a causa de problemas de muy diversa índole: falta de adaptación a las nuevas exigencias del mercado de trabajo, problemas familiares y personales de diverso tipo, problemas de salud y en especial de salud mental, persistencia de prejuicios y formas de discriminación de ciertos grupos sociales, etcétera. Esta dinámica dual en el proceso de crecimiento económico constituye un grave riesgo de fragmentación social y de pérdida de cohesión en las sociedades avanzadas”.

Un aspecto fundamental del diagnóstico subyacente a las normativas es la percepción de que las situaciones de pobreza existentes no son innatas a las personas afectadas sino que responden a factores exógenos a las mismas, como el paro o la ruptura de las estructuras familiares. Este es un rasgo común a las primeras normativas, tanto en el País Vasco como en Madrid o en Aragón. En esta última Comunidad, por ejemplo, en el Preámbulo de la Ley 1/1993 de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social, se señala que “[L]a aplicación de esta Ley supone un importante giro en la política social, al incorporar el criterio de que la marginación no obedece a razones intrínsecas, sino, esencialmente, a factores exógenos”. En la misma línea, la Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la exclusión social en Euskadi señala que “el nuevo texto parte de considerar que la exclusión, y la pobreza como manifestación más visible de la misma y como forma más extrema de desigualdad, son hechos sociales cuya existencia y desarrollo obedecen a causas de carácter estructural, externas a los sujetos que se ven atrapados en dichos procesos”.

Aunque, como recuerdan los legisladores aragoneses, la necesidad de intervenir contra la pobreza y la exclusión también encuentra raíces en su repercusión sobre la estabilidad del sistema, lo cierto es que la fundamentación última de la intervención se basa sobre todo en la necesidad de la

solidaridad en una sociedad democrática avanzada. En este sentido, la consecuencia obligada del planteamiento que acabamos de presentar, basado en el reconocimiento de la existencia de la pobreza y de que ésta responde esencialmente a factores exógenos, es la necesidad de hacer efectivo el principio de solidaridad social, introduciendo los instrumentos de política social necesarios para asegurar la protección económica de los colectivos e individuos marginados, tratando con ellos de erradicar la marginación y las formas extremas de desigualdad.

Como señala el Preámbulo de la ley asturiana, existe una base de apoyo social evidente para esta actuación puesto que las nuevas formas de pobreza son percibidas en la actualidad, “por parte de muchos ciudadanos, como una lacra social éticamente inaceptable, y, por vez primera en la historia, económicamente superable, al menos en sus manifestaciones más extremas, precisamente por la convicción, ampliamente extendida entre la población, de que existen en la actual sociedad recursos materiales, intelectuales y humanos suficientes para enfrentarse a la gran pobreza”. La solidaridad con las personas más necesitadas y el respeto a la dignidad humana resultan así unos elementos fundamentales para justificar la adopción de estas medidas de solidaridad. En esta línea, el Preámbulo del Decreto 306/1998 de desarrollo de la Ley 10/1997 de la renta mínima de inserción en Cataluña también recuerda que “[L]a RMI es una acción de solidaridad de carácter universal hacia la ciudadanía con graves dificultades económicas y sociales”. Según la Ley contra la exclusión en Euskadi, “[E]l principio de solidaridad social exige que el conjunto de los ciudadanos comparta una responsabilidad que es de todos y ponga los medios necesarios para posibilitar un acceso igualitario a las oportunidades y al ejercicio de los derechos sociales”. Esta visión de responsabilidad social compartida también es recogida en la legislación madrileña que define “un modelo de política transversal caracterizado [entre otros rasgos] por ... una concepción participativa que entiende que la lucha contra la exclusión es una responsabilidad del conjunto de la sociedad”, siendo preciso “poner en marcha mecanismos de solidaridad hacia los sectores excluidos, de tal forma que se procure su incorporación al proceso de desarrollo económico y social y se eviten, en todo caso, las formas más dramáticas de exclusión”.

La necesidad de un mecanismo de cierre en el sistema de protección social.

Como señala también la ley asturiana de 1991, la idea de solidaridad ha dominado la evolución reciente de la política social en España, siendo ella “la que ha universalizado, y por tanto extendido a toda la población, servicios tan decisivos en la lucha contra la pobreza como son los educativos, los de sanidad, los de prestaciones económicas generalizadas para los casos de ancianidad e invalidez, o las de protección social a la infancia, y también ha extendido ampliamente los de

protección del desempleo y vivienda. Con ellas se ha establecido el instrumento más importante, el verdadero «salario social», en la actuación solidaria de la sociedad de finales del siglo XX contra la pobreza”.

Pero, a pesar de los esfuerzos realizados, a finales de los años 80 aún era necesario un esfuerzo añadido para hacer realidad la aplicación del principio de solidaridad, haciendo frente a las contradicciones del modelo de desarrollo económico y a las consecuencias de las transformaciones familiares. Y lo sorprendente es que la realización de este diagnóstico es realizado por las CCAA a partir de la consideración de los límites del sistema general de protección social, de dimensión estatal, incapaz de hacer frente en toda su integridad y complejidad a las situaciones de precariedad existentes. En este sentido, como señalaba la primera ley gallega, ”a pesar de lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución de 1978- que establece la obligación de los poderes públicos de mantener un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garanticen la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad-, la realidad muestra la carencia de prestaciones ordinarias del sistema para dar cobertura a los colectivos más desfavorecidos”.

Son, por tanto, los límites del sistema general de protección vigente en España a finales del siglo XX los que impulsaron en última instancia la intervención de las CCAA, introduciendo una nueva modalidad de prestación que, en la práctica, se constituye en el último nivel de protección para aquellas personas y unidades familiares o de convivencia que, por no tener acceso a los servicios o prestaciones del sistema de Seguridad Social o por resultar insuficiente la cobertura actual de sus necesidades por este sistema, no teniendo tampoco ingresos suficientes por sueldos, salarios u otras fuentes, se encuentran en una situación de pobreza y/o exclusión social. Las RMI se plantean así como complemento y desarrollo de las políticas de protección de la Seguridad Social y del Estado. El objetivo es conformar una última malla de seguridad, aportando o complementando ingresos hasta alcanzar los mínimos garantizados por las instituciones públicas. En esta aproximación, lo destacado de las RMI es que, a diferencia del acotado ámbito personal de los dispositivos estatales de ingresos mínimos, las RMI destacan por su aproximación *universalista*, resaltándose el carácter no contingencial de las situaciones de necesidad potencialmente protegidas por ellas.

Éste es el origen de un peculiar proceso en la historia de la política social europea en el que las CCAA se encargan de establecer las medidas de cierre del sistema orientadas a garantizar a todos los ciudadanos una protección mínima, asumiendo tal responsabilidad por propia iniciativa y sin contar, en la práctica, con la Administración Central del Estado. En el contexto europeo actual, esta

experiencia política y administrativa de implantación de las RMI resulta, sin duda, única. De hecho, una de las principales características del modelo español es que la función de última red de seguridad está garantizada, a diferencia de lo que ocurre en la mayor parte de los países del Sur de Europa, por las Comunidades Autónomas, de acuerdo con su propia regulación específica. En este sentido, en España las RMI son prestaciones de origen y dimensión autonómica. Este proceso se inicia a partir de 1989, fecha en el que se pone en marcha el IMF vasco. El proceso de implantación inicial de las RMI concluye en 1995 con la aprobación de la última normativa autonómica, la de las Illes Balears.

Hay que destacar que, además de la iniciativa de los Gobiernos autonómicos del País Vasco y, posteriormente, de Madrid, a esta decisión de creación de los nuevos programas contribuyó decisivamente un factor externo: la decisión de los agentes sindicales de apostar por la introducción de las RMI. Muchos de los programas autonómicos tienen de hecho, en su actual formulación, su origen en acuerdos en tal sentido entre los Gobiernos regionales y los sindicatos (Galicia, Castilla y León, Madrid, Cataluña, Illes Balears, Extremadura, Andalucía, Canarias). Curiosamente sin embargo, la iniciativa vasca, la primera en España, no contó con protagonismo alguno de las centrales sindicales.

La consolidación de la idea del derecho a una renta básica de garantía

Basándose en los principios definidos, la necesidad de intervenir en la lucha contra la pobreza y la exclusión parece estar hoy fuera de toda duda en España, como puede derivarse no sólo del fenómeno de la generalización del modelo a todo el territorio español sino por el tipo de discurso dominante en las iniciativas legislativas más recientes. Así, en el Preámbulo de la Ley 10/2000 de Carta de Derechos Sociales, el legislador vasco destaca que “el consenso de las Administraciones públicas resulta indispensable para la corrección de la exclusión social que produce la pobreza, y desde dichas Administraciones públicas se debe actuar para evitar el riesgo de fractura social definiendo mecanismos capaces de superar aquellas situaciones en las que la falta de derechos sociales básicos pueda conllevar la incapacidad de ejercer la plena ciudadanía”. También la Ley Foral 9/1999 navarra, para una Carta de Derechos Sociales, señalaba la necesidad de establecer “mecanismos de intervención sobre los desajustes sociales que en forma de paro estructural, precarización laboral, crecimiento de la pobreza y cronificación de la exclusión social de una parte creciente de ciudadanos y ciudadanas, han producido en nuestra sociedad la reestructuración económica y la innovación tecnológica”. El Preámbulo de la ley catalana de 1997 también señala la necesidad de regular la renta mínima de inserción en una Ley, como instrumento idóneo, que la

consolide definitivamente, dado que así lo aconseja la experiencia alcanzada a lo largo de los años de funcionamiento, habiéndose constatado su necesidad y eficacia en la lucha contra las situaciones de pobreza y marginación.

Esta evolución de las concepciones ideológicas, compartida por Gobiernos de muy diverso contenido político, también ha generado la aparición de una definición del acceso a las prestaciones de RMI en términos de derechos ciudadanos. Como se señala en las normativas recientes del País Vasco, Madrid o Navarra, el acceso a la prestación se concibe en términos de pleno derecho de ciudadanía. La renta básica en Navarra se plantea incluso como el reconocimiento efectivo del derecho ciudadano a una parte del producto social, en forma de una renta básica para quienes demandan y no encuentran empleo.

La posición radicalmente contraria a este planteamiento es el que se sostiene en la ley todavía vigente en Asturias en el momento de realización del estudio. En esta normativa, se teoriza el carácter inequívocamente asistencial de la prestación de RMI, “de la que se deriva la consideración de renta no consolidable como derecho subjetivo, pues sólo debe durar su percepción lo que dure la necesidad grave del sujeto, a quien, además, se incita en todos los casos posibles a cooperar activamente a la consecución de medios, instrumentos, conocimientos y aptitudes que sirvan para reducir y, en su caso, eliminar la dependencia de las condiciones que le sitúan en la oscura esfera de la marginalidad. Y de este carácter se deriva la necesidad de la aprobación anual de las cantidades que integran el IMI del Principado de Asturias, dentro del régimen presupuestario normal de la Comunidad Autónoma y, también, lógicamente, la prohibición expresa de contraer créditos futuros para satisfacer las subvenciones anuales aprobadas para un concreto ejercicio”.

LA CONVENIENCIA DE UNA APROXIMACIÓN MULTIDIMENSIONAL AL FENÓMENO DE LA EXCLUSIÓN: LA INTRODUCCIÓN DEL OBJETIVO DE INSERCIÓN

Como hemos podido comprobar, el primer paradigma compartido por las CCAA es la necesidad de introducir, en aplicación del principio de solidaridad, una prestación económica de cierre en el sistema de protección para garantizar a todos la cobertura de las necesidades básicas.

La aproximación compartida al fenómeno de la pobreza y de la exclusión no se limita sin embargo a este planteamiento. Para entender la concepción ideológica dominante en las normativas autonómicas de RMI es preciso analizar su concepción multidimensional del problema de la pobreza y de la exclusión.

La exclusión como fenómeno multidimensional y el planteamiento de inserción

En la visión de las normativas autonómicas, la pobreza no es en realidad un fenómeno exclusivamente económico; también está condicionada por otros factores, como la vivienda, la salud, la ocupación, la formación, la educación, las carencias y los conflictos personales y familiares. Como señala el legislador catalán “[D]istintos factores asociados, o alguno en particular, pueden provocar la ruptura del equilibrio personal y familiar y llegar a ser causas generadoras de pobreza y exclusión social. Además, tales factores se manifiestan de forma particular y distinta según los grupos, personas o familias que los padezcan”. En la misma línea, la ley asturiana señala que “la pobreza no se define por su contenido, sino por las carencias que proporciona: carencias de ingresos económicos, de recursos culturales, informativos, de mecanismos de autosuperación, de bienes, de servicios sanitarios, educativos, de vivienda, de empleo, de cobertura familiar, y todas estas circunstancias son variables localmente”. Esto lleva a considerar, como hace el legislador catalán, “que la situación de pobreza afecta a todas las personas, familias o grupos cuyos recursos materiales, culturales y sociales son tan precarios que están excluidos de las formas de vida mínimamente aceptables en el país donde viven. Dicho concepto se ajusta más a la realidad que no otros puramente economicistas”.

Asumida esta definición de la pobreza, introducida en los años 80 por las instituciones europeas, dos conclusiones van a ir consolidándose progresivamente en el tratamiento de estas cuestiones. El primero, que aparece en su origen, y que es precisamente el que define el modelo de RMI, es que las actuaciones encaminadas a tratar las situaciones de pobreza y/o exclusión deben

consistir en un conjunto de medidas sectoriales que cubran los distintos ámbitos de la vida personal y social y que tengan efectos no solamente paliativos, sino también educativos, de inserción social y laboral y preventivos. De ahí que el objetivo real de las políticas de la pobreza no sea tanto garantizar las necesidades económicas básicas sino la solución de los problemas de fondo que impiden una correcta inserción social y laboral.

El segundo hace referencia a la progresiva tendencia, en la línea de lo sucedido en Europa, a renunciar al concepto de pobreza en beneficio de la utilización del término de exclusión. El caso vasco resulta, al respecto, ilustrativo al pasarse de un modelo de “Plan Integral de Lucha contra la Pobreza” a uno de “contra la Exclusión”. En la Ley contra la Exclusión, el legislador señala expresamente que “[L]a exclusión social no debe identificarse con la pobreza ... La pobreza es quizá, junto con la precariedad de los tejidos relacionales, su manifestación más visible, pero no su esencia. La exclusión se define como la imposibilidad o la incapacidad de ejercer los derechos sociales, fundamentalmente el derecho al trabajo, pero también el derecho a la educación, a la formación, a la cultura, a la salud, a una vivienda digna, a la protección social”. En este sentido, aunque el componente fundamental de las situaciones de exclusión es la ruptura del vínculo existente entre el individuo y la sociedad, dado que en las sociedades modernas el trabajo constituye el medio por excelencia de adquirir derechos y deberes respecto a la sociedad y de que ésta los adquiera respecto al individuo, la exclusión social no puede sin embargo reducirse a una serie de situaciones fácilmente discernibles.

Esta concepción de la exclusión presenta este fenómeno desde una visión cualitativa más que cuantitativa. La exclusión, en efecto, no se define por la suma de sus contenidos, sino por la ausencia cualificada de elementos que se estiman básicos y esenciales para considerar humana y socialmente aceptable una determinada situación.

En coherencia con la aproximación mencionada, la ley vasca se atreve a definir qué personas pueden considerarse como excluidas, señalando que “está excluida toda persona que, en mayor o menor medida, se encuentra incapacitada o imposibilitada para el ejercicio de alguno o de varios de los derechos sociales que otorgan estatus de ciudadanía a un individuo, es decir, toda persona que carece de los recursos personales, sociales o económicos suficientes para ejercer estos derechos”. Partiendo de esta definición, la ley vasca, sin pretender ser exhaustiva, considera excluidos a los tres tipos de personas siguientes: las personas que carecen de recursos económicos suficientes para cubrir las necesidades alimenticias básicas; las personas que carecen de los recursos de todo tipo necesarios para acceder o mantener una vivienda digna y en condiciones y, de forma más genérica, cualquier persona incapacitada para acceder a los derechos sociales básicos -derecho al empleo, a la

educación, a la salud, etc.-, quedando como consecuencia de ello al margen de la posibilidad de desarrollar una vida independiente plenamente normalizada.

La exclusión social no sólo tiene sin embargo un componente objetivable, visible a través de los niveles de renta, de la calidad del hábitat, de la posesión de bienes determinados o del acceso o no a los derechos sociales. Como señala el legislador castellano-manchego, también se asocia a “una actitud subjetiva caracterizada por la pasividad, la ausencia de autoestima, la falta de formación, información y la dificultad para salir de esa situación”.

El paso de una concepción de lucha contra la pobreza económica a una de lucha contra la exclusión social y, sobre todo, laboral está en el origen de la racionalización de las modalidades autonómicas en términos de prestaciones económicas que deben integrarse en un proyecto más amplio de lucha por la inserción de sus beneficiarios, como vía necesaria para superar la exclusión. De esta forma, las normativas autonómicas pretenden impulsar políticas de inserción social para así hacer frente a las diferentes dimensiones que caracterizan la exclusión. El planteamiento es asociar las diversas formas de ayuda económica a medidas encaminadas a la integración personal, social y laboral de las personas afectadas.

Como señala Carmen Estévez, es la adopción del doble enfoque prestación-inserción lo que da carácter innovador y originalidad al modelo de RMI⁵. Este rasgo se debe a que es un instrumento con voluntad amplia de lucha contra la pobreza y la marginación o exclusión social, orientado a conseguir la inserción social de sus beneficiarios. En este sentido, “hasta la implantación de las RMA, ninguna prestación pecuniaria ha pretendido, ni siquiera tendencialmente, una finalidad ajena a su contenido económico”.

En definitiva, de acuerdo con esta aproximación multidimensional al problema de la pobreza y de la exclusión, las nuevas RMI se plantean con un doble objetivo:

- De una parte, consolidar el objetivo tradicional de garantía de recursos a los ciudadanos que carecen de recursos suficientes. Se trataría, en este caso, de hacer frente a lo que Estévez llama el “tradicional propósito asistencial”, haciendo frente a las situaciones económicas de necesidad.

⁵ “En el caso de las RMA ... puede afirmarse que el propósito que las anima no es sólo propio y peculiar sino que, además, tratándose de prestaciones económicas, es innovador y original”

- De otra, apoyar los procesos de inserción social de los beneficiarios, desarrollando lo que Estévez define como “finalidad promocional”.

No obstante, lo novedoso de este planteamiento no es el recurso a acciones de inserción sino su integración normativa con una prestación económica, la RMI, para colaborar en la consecución de los objetivos de ésta. En este sentido, Carmen Estévez señala que “[E]l establecimiento de un vínculo entre asignación monetaria y medidas adicionales de integración es lo que caracteriza la figura de las rentas mínimas de inserción. Se trata de una modalidad del género amplio de dispositivos de ingresos garantizados cualificada en razón de su doble objetivo, procurar un mínimo vital a los sujetos en estado de necesidad y eliminar las barreras que dificultan la integración de éstos”. “Con este propósito, a los beneficiarios de las prestaciones económicas se les implica en sus propios procesos de normalización social procurando su participación en ... actuaciones todas ellas respaldadas por una red de Servicios Sociales. El énfasis que se pone en este aspecto promocional profundiza en la multicausalidad de la pobreza y, superando el tradicional tratamiento económico-asistencial de la misma, supone un considerable avance en la lucha contra esta lacra”. De esta forma, se plantea un tratamiento integral, y no sólo económico, de las situaciones de pobreza y marginación.

En esta aproximación, las RMI encuentran una evidente fuente de legitimación en el artículo 9.2 de la Constitución Española, que asigna a los poderes públicos la tarea de garantizar la libertad e igualdad efectivas y la participación de los ciudadanos. Es una “referencia obligada en la configuración de las RMI como instrumentos de corrección de desequilibrios sociales, económicos y culturales y como mecanismos de fomento de comportamientos participativos”⁶.

La prioridad de la inserción

La consideración de una doble dimensión de las RMI, económica y social, se ha acompañado con frecuencia sin embargo de un desequilibrio en la importancia atribuida a cada una de las dos dimensiones. Para la mayor parte de las CCAA, de hecho, lo relevante no es tanto la prestación económica sino la inserción. De esta forma, como se señala en la normativa gallega, la pobreza extrema que aborda el Dictamen de 12 de julio de 1989 del Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas, ha de atajarse alcanzando el objetivo de «ayudar a los más pobres a librarse de la asistencia permanente, brindándoles la posibilidad de descubrir, en función de su capacidad, el uso de la libertad y de las responsabilidades personales, sociales y familiares». Las directrices del

Consejo de Europa y de la Resolución 217/1988, de 16 de septiembre, del Parlamento Europeo, también se mencionan en ocasiones para justificar la conveniencia de que las personas en situación de exclusión social contribuyan a superar sus problemas llevando a cabo diferentes actividades encaminadas a la inserción o reinserción (Cataluña). Sin embargo, en estos momentos, la referencia principal, mencionada en la Ley vasca contra la exclusión es la *Recomendación de 24 de junio de 1992 sobre Criterios Comunes Relativos a Recursos y Prestaciones Suficientes en los Sistemas de Protección Social*. En este documento, que fija los criterios básicos para la implantación y desarrollo de este tipo de actuaciones, el Consejo europeo recomienda la instauración de una renta mínima en todos los Estados europeos.

Por las razones expuestas, muchas CCAA han planteado su modelo de RMI como una prestación económica destinada, en lo fundamental, a garantizar la inserción social de aquellas personas y unidades familiares que por carecer de recursos económicos suficientes no puedan atender sus necesidades básicas. Esta aproximación, dominante en Asturias, La Rioja, Murcia, Castilla-La Mancha, Extremadura, Andalucía o Canarias refleja la prevención existente en dichas CCAA respecto a los subsidios asistenciales.

En esta aproximación, por tanto, la prestación económica se convierte en la práctica en un instrumento más de la acción realmente relevante, la orientada a garantizar la inserción social y/o laboral de sus beneficiarios. De ahí que, en muchos casos, la prestación requiera contemplar la introducción de contraprestaciones, entendidas en términos de compromiso de los beneficiarios de las ayudas de realizar las acciones necesarias para salir de su situación de exclusión. Así, se exige que los beneficiarios de las prestaciones se comprometan a participar en las actividades definidas como necesarias para su inserción personal, social y laboral.

El planteamiento contraprestacional constituye, con frecuencia, el reflejo de una cierta prevención hacia este tipo de prestaciones. Este aspecto se refleja con nitidez en el Preámbulo de la ley asturiana: “La Ley es muy consciente de las posibles perturbaciones que un sistema de ingreso mínimo inadecuado puede producir en la economía, en la vida social e incluso en la moral pública asturiana. Por ello, trata de evitar que, a través de este sistema de protección, puedan convivir el empleo sumergido, las situaciones de parasitismo social o la explotación de personas desvalidas, y así regular con minuciosidad las cautelas y mecanismos a través de los cuales se garantice el correcto uso de este régimen de protección y el cumplimiento de los fines para los que se crea. Con todas

⁶ Estévez, op.cit.

estas medidas se trata de evitar, asimismo, que se alteren las condiciones normales del mercado de trabajo en Asturias, así como que se cronifiquen las situaciones de marginación”.

Las implicaciones de este tipo de prevención aparecen igualmente con nitidez en lo relativo a la concepción de la prestación, planteada con frecuencia por las CCAA afectadas en términos meramente subvencionales. La exposición de motivos del Decreto riojano resulta muy explícita en este punto: “Se introduce un requisito subjetivo, cual es el de presentar unas circunstancias personales que aconsejen el acceso a programas de inserción socio-laboral. Este requisito, refuerza el carácter de subvención de la prestación, y no de pensión, como corresponde al ejercicio de una competencia de Asistencia Social, que no de Seguridad Social”. La normativa asturiana también recogió previamente este planteamiento respecto al contenido jurídico de la prestación de RMI.

En otras CCAA, la aproximación resulta algo más matizada, planteándose en planos relativamente equilibrados los objetivos de garantía de una renta mínima mensual y de desarrollo de procesos de integración social y laboral. En estos casos, el reconocimiento del derecho a la prestación está acompañado de la elaboración y desarrollo de un plan o programa de inserción, adaptado a las necesidades y peculiaridades de cada unidad beneficiaria. Galicia, Cantabria, Castilla y León, Navarra, Aragón, Cataluña o Illes Balears son ejemplos de esta aproximación.

En la aproximación definida, sin embargo, se plantea algún tipo de obligación de suscripción del mencionado programa y de realización de las acciones en él previstas como condición de mantenimiento del derecho a la prestación. De hecho, en estos casos, el desarrollo de los proyectos de inserción siguen considerándose como el primer objetivo del sistema de RMI. Como señala el Decreto balear vigente, por ejemplo, “[L]a Renta Mínima de Inserción se establece como un instrumento propio de los servicios sociales para conseguir la inserción y la integración de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y/o inmersas en procesos de exclusión social”. De nuevo, la inserción se plantea como objetivo real y la prestación como objetivo instrumental, de alcance por tanto necesariamente limitado. Aún así, la valoración favorable de la prestación está presente. Así, en Navarra se señala que el “Plan de Lucha contra la Exclusión Social del Gobierno de Navarra ... establece la necesidad de una renta básica ..., garantizando unos ingresos mínimos a ... familias en situación de pobreza extrema ya que sin ellos difícilmente puede pensarse en avanzar en la incorporación social de sus miembros”.

La mencionada aproximación también es la que predomina en el caso vasco. De esta forma, su Ley contra la Exclusión Social regula tanto los instrumentos de carácter social como las prestaciones económicas que resulten necesarias para prevenir el riesgo de exclusión personal, social

y laboral, así como para contribuir a la inserción de quienes carezcan de los recursos personales, sociales o económicos suficientes para desarrollar una vida independiente. La normativa vasca, sin embargo, delimita por primera vez, y de forma clara, los distintos instrumentos destinados a la inserción y a la prevención de la exclusión. Se establecen así, de una parte, los convenios de inserción o documentos-programa en los que se recogen las acciones específicas de carácter social necesarias para la inserción personal, social y laboral; de otra, el sistema de prestaciones económicas que incluye, además de la actual renta básica, dirigida a la cobertura de los gastos básicos para la supervivencia, las ayudas de emergencia social, prestaciones económicas dirigidas a la cobertura de gastos específicos, de carácter ordinario o extraordinario, necesarios para prevenir, paliar o evitar situaciones de marginación social.

La característica básica de este modelo es la distinción entre el derecho a la renta básica y el derecho a la inserción, entendido en tanto que acceso a los convenios de inserción. Esta distinción también ha sido asumida en la reforma de la legislación madrileña en el año 2001, reconociendo la Comunidad de Madrid a sus ciudadanos un doble derecho social: el derecho a la obtención de medios económicos para satisfacer las necesidades básicas de la vida por medio de la prestación económica y el derecho a recibir apoyos personalizados para la inserción laboral y social, que se hace efectivo mediante el acceso a los programas de los servicios sociales y de empleo, en el marco de los programas individualizados de inserción de contenido consensuado y negociado entre estos servicios y las personas beneficiarias.

La principal implicación de la propuesta de regulación separada del derecho a una prestación económica y del derecho paralelo a apoyos personalizados para la inserción laboral y social es que la dinámica de ambos instrumentos de intervención queda separada, pudiendo darse casos de acceso separado a uno u otro tipo de intervención. Como señala la normativa de Madrid, “[S]e establece, por tanto, una nueva relación entre prestación económica y actividades de inserción, como dos lógicas distintas con procedimientos diferenciados en los que debe procurarse evitar siempre la desprotección de los ciudadanos”. De esta forma, se asume el principio de que el derecho a la inserción puede ejercerse con independencia de la percepción de prestaciones económicas de protección social y con independencia, en su caso, de la naturaleza de las mismas (IMI o AES, en el caso vasco).

Aún así, el principio de que los beneficiarios de la prestación económica han de acceder, con carácter obligatorio, a un programa o convenio de inserción se mantiene en las normativas, de la misma forma que la dimensión de inserción aparece igualmente como objetivo último de las

actuaciones. Así, en la exposición de motivos del Reglamento de desarrollo madrileño, se señala que la RMI “se concede como medio y hasta tanto sus perceptores encuentren un empleo; lejos de concebirse como una prestación asistencial pasiva, lo que se pretende con ella es eliminar las causas que puedan conducir a una exclusión progresiva, con el fin último de que la persona que la recibe, así como los miembros de su unidad de convivencia, encuentren ese empleo adecuado que les conduzca a una realización personal y social”.

Con todo, las mismas normativas prevén algunos supuestos en los que la obligación genérica de inserción pueda dejar de ser contemplada, aceptando el principio de que el acceso a la prestación no tiene por qué suponer siempre una realidad de exclusión distinta de la que supone la propia carencia económica.

Las implicaciones conceptuales de este nuevo planteamiento aparecen nítidamente, a la hora de definir el modelo general de actuación, en la nueva legislación madrileña: “Se trata de conseguir una adecuación a cada caso individual de los procesos de intervención social de forma personalizada y cambiante en el tiempo, reconociendo que, en ocasiones, la renta mínima deberá concederse sin mayores condicionamientos. La motivación para participar en acciones de incorporación social y laboral tiene, en el modelo de renta mínima, diseñado en la presente Ley un carácter muy diferente al de un programa de inserción. La exclusión de una renta mínima debe limitarse a los casos de fraude o de actitudes extremadamente inaceptables como por ejemplo, la negativa sistemática e injustificada a aceptar un empleo adecuado. Eso requiere perfilar un sistema de incentivos positivos, así como reformular modelos anteriores de intervención”.

Subyace sin duda a este planteamiento una valoración global más favorable del sistema de prestaciones, entendido como uno de los instrumentos fundamentales destinados a la inserción y a la prevención de la exclusión y no como un elemento generador, con carácter automático, de dependencia. Este planteamiento se perfila nítidamente en la normativa vasca.

También está presente, sin embargo, una percepción más nítida de los límites de las propias políticas de inserción. En el caso vasco, se critica en este sentido el planteamiento dominante por su inadecuado tratamiento de la relación entre prestaciones económicas e inserción y, por extensión, entre pobreza y exclusión. Pobreza y exclusión no son términos sinónimos, resultando por tanto inadecuados aquellos planteamientos que asimilan automáticamente exclusión social y exclusión económica o bienestar económico y bienestar social. Una consideración más ajustada de esta cuestión aconseja por ello reformular el principio de la inserción en unos términos diferentes, diferenciando el tratamiento de la inserción del que corresponde a las prestaciones económicas

necesarias para evitar la pobreza. De esta forma, los convenios de inserción deben orientarse a satisfacer las necesidades de inserción de todas las personas que en la actualidad se encuentran en situación de exclusión, con independencia de que su situación de exclusión se vincule o no con problemáticas de tipo económico.

Otro aspecto mencionado por la normativa vasca es que los planteamientos tradicionales de RMI reflejan un escaso nivel de profundización en cuanto al propio modelo de desarrollo de la inserción. Esta deficiencia se asocia a una insuficiente consideración de cómo ligar el tratamiento social de casos concretos -a través de los convenios de inserción- con la planificación de las medidas sectoriales de carácter general en que éstos deben necesariamente sustentarse.

La orientación a la inserción laboral

Otro aspecto a destacar es la fuerte orientación del modelo de inserción hacia la integración laboral, en especial en las CCAA en las que está más consolidado el planteamiento de contraprestación. Así, por ejemplo, la legislación castellano-manchega destaca que “[E]l común denominador social de la exclusión suele ser el paro. Puede afirmarse que si bien no todos los parados son excluidos, todos los excluidos son parados. De ahí que la Ley entienda que el acceso al trabajo, a la actividad laboral, a la formación ocupacional, es un paso imprescindible para que las personas confíen en sí mismas, obtengan el aprecio social y tengan conciencia de ser útiles a la comunidad en la que viven”. En relación con este planteamiento aparece con frecuencia, a veces implícitamente, la percepción de que el acceso a esta prestación ha de quedar reducido al menor tiempo posible. La idea de transitoriedad resulta así fundamental en este planteamiento.

En otras CCAA, en cambio, resulta más abierta la aproximación, con planteamientos que, sin descartar el objetivo laboral, definen principalmente objetivos genéricos de inserción social.

La aproximación definida en La Rioja supone un planteamiento peculiar, distinguiéndose dos prestaciones diferentes, el IMI y las AIS, la primera muy directamente vinculada a objetivos de inserción laboral, sobre todo por la vía formativa, y la segunda con unas connotaciones más abiertas, orientada hacia elementos más globales de inserción social. De esta forma, si el IMI se plantea como ayuda personal a personas con opciones de inserción laboral, las AIS se plantean como ayudas dirigidas a unidades de convivencia en las que se integran personas en situaciones de exclusión social que por diversas circunstancias no pueden acceder a programas de inserción socio-laboral; muchas de ellas con edad avanzada o con un alto grado de minusvalía, pero que no pueden

acceder a una Pensión No Contributiva por no cumplir el requisito de edad (65 años) o de grado de minusvalía (65%). Por ello, la base de determinación de la cuantía es la propia Pensión No Contributiva, si bien y debido a la distinta naturaleza y finalidad de la prestación, se establece un incremento porcentual por cada miembro de la unidad de convivencia.

La protección de las AIS también se extiende a aquellas personas que han agotado el periodo máximo de percepción del IMI o que han salido de dicha prestación por incumplimiento de las obligaciones o contraprestaciones marcadas, así como a personas cuya situación de exclusión aconseja un itinerario social mucho más largo, que impide contemplar -ni siquiera a medio plazo- su acceso a programas de inserción socio-laboral. En estos casos, la menor cuantía económica que la prevista para el IMI debe actuar como incentivo para avanzar en las fases del itinerario de inserción.

**ESPECIFICIDADES NORMATIVAS DE LAS RMI EN EL TRATAMIENTO DE LA
PROBLEMÁTICA DE LAS MUJERES POBRES**

UN MECANISMO DE PROTECCIÓN EN GENERAL ABIERTO A LAS MUJERES

Un sistema de prestaciones abierto a cualquier persona, sin distinción de género.

Como es sabido, una de las principales características de las prestaciones integradas en el modelo de RMI, tanto de las prestaciones de garantía de ingresos en sentido estricto como de las ayudas a ellas asociadas, como las ayudas de emergencia social y otras ayudas finalistas similares, es que se trata de prestaciones abiertas a cualquier persona que, dentro de la unidad de convivencia, cumpla con los requisitos generales de acceso. De esta forma, cualquiera de estas personas, con independencia del género, puede ser titular de las prestaciones consideradas. No se establece, en este sentido, limitación alguna para formular cualquier tipo de solicitud por parte de las personas interesadas⁷.

En un contexto de progresiva flexibilización de los requisitos de acceso, con frecuencia para permitir la atención diferencial a las necesidades de las unidades de convivencia en las que predominan las mujeres

El análisis de los requisitos de acceso revela que ciertos colectivos ven limitado su acceso a las prestaciones de RMI. Sin embargo, el sexo no es un factor limitativo para el acceso, centrándose las limitaciones introducidas en variables relacionadas con la conformación de una unidad de convivencia independiente, el tiempo de residencia o la edad. En la práctica, las limitaciones de edad son las más importantes: no sólo los menores de edad tienen vetado el acceso a las prestaciones sino también determinados colectivos de adultos, particularmente los menores de 25 años y las personas mayores de cierta edad, normalmente la que corresponde a la edad de jubilación, es decir los 65 años.

Por otra parte, la experiencia reciente muestra una cierta tendencia a la flexibilización de los criterios de acceso. Además, y éste es un aspecto importante, esta flexibilización refleja en general un intento diferencial de hacer frente a las necesidades propias del colectivo de la mujer. De hecho, las normativas autonómicas sobre RMI se caracterizan en general por haber tratado de prestar una

⁷ La Comunidad de Murcia utiliza no obstante una peculiar redacción según la cual podrán ser perceptores de la prestación las personas interesadas a través del cabeza de familia o miembro de la unidad familiar designado a tal fin. La referencia al cabeza de familia remite así a formulaciones tradicionales, propias de otro periodo histórico. Sin embargo, la posible consideración de cualquier otro miembro de la unidad limita la incidencia de la mencionada referencia limitadora.

atención diferencial a las necesidades específicas de las unidades de convivencia mayoritariamente encabezadas por mujeres. Se observan, en este sentido, múltiples supuestos de excepción a las normas generales que, con frecuencia, tienden a favorecer el acceso a las prestaciones de unidades encabezadas por mujeres, en particular en el caso de familias monoparentales.

Analizando las excepciones señaladas, teniendo en cuenta las CCAA que las aplican, podemos mencionar las siguientes cuestiones:

1. La flexibilización del límite mínimo de edad.

Un rasgo común a la mayoría de las normativas de RMI es la limitación de acceso a los menores de 25 años. Con carácter general, este criterio de edad mínima en perjuicio de algunos grupos de adultos sólo es obviado en Aragón y Extremadura, adoptándose el criterio de la mayoría de edad o los 18 años, ampliable en el caso extremeño a los mayores de 16 años emancipados.

Conscientes de los perjuicios que este límite de edad mínima causa a determinadas familias, prácticamente todas las normativas flexibilizan sin embargo su exigencia. De esta forma, en el resto de las Comunidades Autónomas, las personas menores de 25 años tienen acceso a la prestación cuando están presentes algunas condiciones específicas. Entre las que afectan de forma más llamativa a las unidades de convivencia encabezadas por mujeres, podemos destacar las siguientes:

a) Tener familiares a su cargo.

Un primer supuesto que permite acceder a la prestación a menores de 25 años hace referencia a tener familiares a cargo. **Esta perspectiva amplia, no obstante, sólo es de aplicación en Castilla y León, Comunidad Valenciana.** En otras Comunidades Autónomas, esta excepción se limita a ciertos colectivos específicos a cargo, como menores (Galicia, Asturias, La Rioja, Madrid, País Vasco, Aragón, Cataluña, Baleares, Murcia, Castilla-La Mancha y Canarias)⁸, personas con discapacidad/minusválidos (Asturias, La Rioja, Madrid, País Vasco, Aragón, Cataluña, Baleares, Murcia, Castilla-La Mancha y Canarias)⁹ o a las personas que estuviesen unidas a otra por

⁸ En Madrid, se precisa el concepto de menor a cargo que incluye a los vinculados al solicitante hasta el cuarto grado de consanguinidad o por adopción, acogimiento o tutela.

⁹ En Madrid, el concepto se aplica a las personas con un grado de minusvalía igual o superior al 45% y en Canarias a los que tengan un grado igual o superior al 33%.

matrimonio u otra forma de relación permanente análoga a la conyugal con un mínimo periodo de tiempo de convivencia en común (País Vasco)¹⁰.

En Cantabria, la excepción se aplica a todas las personas respecto a las cuales resultan de aplicación las obligaciones alimenticias (Cantabria).

La introducción de este principio de flexibilización, con todo, resulta fundamental. Su implicación práctica es que beneficia especialmente a las familias monoparentales encabezadas por personas menores de 25 años, en particular en el caso de madres solteras.

b) Ser víctima de violencia y malos tratos.

Un segundo supuesto de flexibilización que permite acceder a la prestación con menos de 25 años hace referencia a los supuestos de violencia y malos tratos. A pesar de la importancia de esta problemática, sólo ha sido recogida como tal en las normativas de Baleares y de la Comunidad Valenciana.

En esta última Comunidad, las personas afectadas deberán acreditar, como obligación, la denuncia o querrela por malos tratos, formulada por la persona agraviada, su representante legal, o por el Ministerio Fiscal. Quedan exceptuadas las personas que hayan sido víctimas de violencia y malos tratos en el seno de la unidad familiar y que hubieren tenido que abandonar el hogar familiar.

c) Estar en una situación grave de exclusión social.

Un tercer supuesto importante hace referencia a la presencia de situaciones graves de exclusión social. Esta realidad, informada por los servicios sociales, se asocia en Madrid a la participación en un proyecto de inserción social. En una línea similar, en Navarra se abre el acceso a la prestación a menores de 25 años que constituyan una unidad familiar independiente y estén incluidas en un Proyecto de Incorporación Sociolaboral. En Cataluña, esta situación se vincula a una situación de hecho muy limitadora de la autonomía personal e integración social, derivada de unos entornos socioeconómicos, familiares y comunitarios especialmente conflictivos o con grandes déficits. Extremadura también prevé atender a personas mayores de 16 años que se encuentren en situación de riesgo de desprotección y/o desamparo.

¹⁰ Se exige en estos casos un tiempo mínimo de 6 meses.

En Murcia, esta realidad se define más claramente en términos de estar en una situación evidente de falta de protección por parte de terceros. Así, en esta Comunidad, se permite el acceso a la prestación a las personas entre 18 y 25 años que no tengan personas legalmente obligadas y con posibilidad de prestar alimentos o que tengan constituido un hogar independiente al menos un año antes de solicitar la prestación.

En la misma línea, en Canarias, los mayores de 18 años o de 16 emancipados podrán acceder a la prestación en caso de constituir una unidad familiar independiente, con ocasión del abandono de la unidad familiar de origen, por situación conflictiva con aquélla o por carecer de dicha unidad familiar.

Hay que precisar que esta fórmula permite, en las CCAA señaladas, contemplar supuestos como los previstos en relación con los problemas de malos tratos. La ventaja de una aproximación más genérica es la mayor facilidad para atender cualquier supuesto problemático complementario; la desventaja, una menor seguridad de que los problemas de exclusión presentes puedan ser considerados como suficientemente graves por la Administración.

2. La eliminación del tope de edad máxima.

En general, las normativas de RMI requieren que los solicitantes no hayan alcanzado una determinada edad, normalmente la edad a partir de la cual se puede acceder a una pensión pública, contributiva o no, de jubilación. Esta exigencia parte de un doble supuesto: el primero, que a partir de esa edad la persona afectada puede beneficiarse de otras prestaciones públicas; el segundo, que dicho acceso será suficiente para hacer frente a las necesidades presentes, supuesto que por otra parte fundamenta el principio adoptado en muchas normativas de incompatibilidad entre las RMI y las PNC.

En la práctica, sin embargo, ninguno de los dos supuestos señalados se cumple. Por una parte, resulta evidente que algunos colectivos quedan al margen de las PNC al no reunir los periodos de cotización o de residencia previos exigidos para las modalidades contributiva y no contributiva. Por otra parte, los datos disponibles reflejan que la cuantía de las PNC – así como la de otras pensiones básicas, como la de viudedad, por ejemplo - es insuficiente para hacer frente a las necesidades reales, tal y como revela la cuantía superior garantizada por las RMI en muchas CCAA. Ambas problemáticas afectan de forma específica a las mujeres: no sólo porque las mujeres son mayoría entre la población mayor de 65 años, también porque su nivel de recursos es

notablemente inferior, circunstancia que les hace dependientes de las prestaciones básicas y no contributivas de la Seguridad Social.

Valorando las circunstancias reflejadas, algunas CCAA han modificado su aproximación. Por ejemplo, la circunstancia de que ciertos colectivos quedan al margen de las PNC ha sido reconocida en la normativa canaria, que permite el acceso a la RMI de emigrantes retornados sin posibilidad de acceso a otra prestación. También Madrid ha aprovechado su reciente reforma legal para atender a personas mayores de 65 años que no pueden acceder a otras pensiones y, en particular, a las PNC. Así, prevé el acceso a la prestación de mayores de 65 años que no sean titulares de pensión u otra prestación análoga de ingresos mínimos, tanto en el caso de personas solas como de unidades de convivencia. El requisito es que no exista tercera persona que pueda ostentar la titularidad de la RMI y que se haya denegado a los interesados el acceso a la PNC de jubilación por no cumplir el requisito de residencia legal previa en España. Se trata por tanto de una aproximación similar a la de Canarias, aunque más extensa, no limitándose a los emigrantes retornados.

La insuficiencia de las cuantías de las PNC y la incoherencia de impedir que personas situadas por debajo de los umbrales protegidos quedaran excluidas de las RMI sólo en función de su edad, por su parte, ha sido igualmente contemplada en algunas CCAA que han querido ir más allá en el tratamiento de esta problemática. Así, en la actualidad, el acceso a las RMI se considera con carácter general en el País Vasco así como en La Rioja, si bien en este último caso exclusivamente en lo que se refiere a la modalidad de la AIS. Extremadura e Illes Balears también han adoptado la idea de no establecer topes de edad máxima.

Este tipo de actuación resulta en cualquier caso fundamental, beneficiando a titulares de pensiones de baja cuantía, no sólo en el ámbito no contributivo sino también en el de pensiones como las de viudedad, grupos en los que las mujeres – como hemos señalado - constituyen una clara mayoría.

3. Los tiempos de carencia exigidos para la constitución de la unidad de convivencia.

Las normativas de RMI también insisten en la necesidad de un tiempo mínimo de constitución de la unidad de convivencia, en el objetivo de evitar la constitución ficticia de nuevas unidades para acceder a las prestaciones. Esta restricción sigue todavía vigente en la mayoría de las CCAA, situándose en la mayoría de los casos en un año. En algunas, el tiempo se reduce a seis meses (Cantabria, Madrid o Illes Balears) o incluso a tres, como sucede en Castilla y León. Sólo

algunas renuncian a establecer un plazo, como sucede en Galicia, Navarra, Aragón, Comunidad Valenciana, Extremadura y Murcia.

Sin embargo, las CCAA que aún mantienen algún tipo de limitación temporal relativa al tiempo de constitución de la unidad familiar introducen una serie de cláusulas de exención en algunos supuestos concretos. Los que afectan de forma más directa a las unidades de convivencia encabezadas por mujeres son los siguientes:

- La presencia de una unidad monoparental (Castilla y León).
- La presencia de menores a cargo (Asturias, La Rioja, Madrid, País Vasco, Cataluña, Illes Balears, Castilla-La Mancha, Andalucía).
- La presencia de minusválidos a cargo (Asturias, Madrid, País Vasco, Cataluña, Castilla-La Mancha).
- Los supuestos de ruptura familiar.

Este último punto es particularmente importante, extendiendo la excepción al tiempo mínimo de constitución de la unidad de convivencia a quienes constituyeran una nueva unidad económica de convivencia independiente como consecuencia de rupturas familiares.

De esta forma, en la perspectiva de la conformación de nuevas unidades, muchas CCAA plantean que la unidad familiar o de convivencia no perderá su condición de independiente cuando se encuentre en proceso o situación de nulidad, divorcio o separación legal o cuyo vínculo matrimonial se haya extinguido por fallecimiento (Castilla y León, Madrid, País Vasco, Cataluña, Illes Balears, Andalucía)¹¹.

De particular interés resulta comprobar que, en algunos casos, los mencionados procesos de ruptura prevén expresamente la posible disolución o el abandono de la unidad familiar por malos tratos (La Rioja, Illes Balears)¹².

¹¹ En Madrid y el País Vasco se precisa, no obstante, que esta cláusula es únicamente de aplicación en el caso de referirse exclusivamente a personas integrantes de la unidad de convivencia anterior.

¹² La Rioja limita este supuesto, sin embargo, a los casos en los que estén presentes cargas familiares cuando la unidad afectada se reintegre en otra unidad con cuyos miembros mantengan lazos familiares. En los demás casos, las personas afectadas serán consideradas parte de la unidad de convivencia de acogida.

También se aplica en algunas CCAA la excepción mencionada en el caso de que, por causa de fuerza mayor, accidente o desahucio, la anterior unidad de convivencia se vea obligada a residir con otra (Galicia, Cataluña, Illes Balears, Madrid).

En la práctica debe señalarse, no obstante, que se constata una tendencia creciente a la eliminación o reducción del impacto del requisito. En muchos casos, el requisito sólo se mantiene realmente en lo relativo a personas solas (Castilla y León, Euskadi) o a menores de 25 años (Murcia y Navarra). En otros casos, como en Madrid o Navarra, se prevé además la posibilidad de ampliar la excepción a cualquier persona sola en situación de desarraigo social o a personas vinculadas a proyectos de integración.

4. El requisito de residencia.

Otro requisito habitual en las normativas autonómicas es el que hace referencia a la exigencia de un tiempo mínimo de residencia en el territorio.

A diferencia de lo observado con anterioridad, en este caso son poco frecuentes las excepciones contempladas. Una de las escasas hace, no obstante, referencia a la problemática de los malos tratos y, por tanto, incide en la problemática de la mujer. En concreto, en Cataluña quedan exentas del requisito de residencia las mujeres que hayan tenido que marcharse de su lugar de residencia y hayan llegado a Cataluña para evitar malos tratos a ellas y/o a sus hijos y se encuentren en situación de pobreza severa. El planteamiento es algo más extensivo en Extremadura. En esta comunidad autónoma, en casos relativos a refugiados, inmigrantes, personas sin techo, personas maltratadas acogidas en centros, previa acreditación documental, también está prevista la posibilidad de exención del período previo de empadronamiento. En Canarias, en cambio, únicamente los refugiados quedan exceptuados del tiempo de residencia.

5. Excepciones a otras obligaciones.

Aunque no cuentan con la misma generalización que el resto de requisitos considerados hasta ahora, las normativas autonómicas también introducen algunos requisitos complementarios, en particular respecto a determinados patrones de comportamiento obligatorio, por ejemplo en relación con la participación en el mercado de trabajo.

Aquí también, entre las CCAA que apelan a estos requisitos, se introducen algunas excepciones. Así ocurre, por ejemplo, en Castilla-La Mancha, una de las Comunidades Autónomas en las que se requiere la previa inscripción como demandantes de empleo en los registros legalmente establecidos, en este caso con al menos tres meses previos a la solicitud, de todos los miembros adultos de la unidad familiar. Pues bien, la normativa prevé una excepción a dicha obligación de registro cuando se trate de mujeres víctimas de violencia doméstica.

* * *

Muchas de las excepciones que acabamos de analizar se aplican igualmente a personas que, reuniendo el resto de los requisitos, estuviesen unidas a otra por matrimonio u otra forma de relación permanente análoga a la conyugal. Así sucede, por ejemplo, en el caso del País Vasco, si bien requiriendo un tiempo mínimo de convivencia de al menos seis meses de antelación.

Hay que señalar al respecto que, si bien la interpretación que realizan muchas comunidades autónomas de la implicación del término “conyugal” es amplia, no automáticamente implica la aplicación de las excepciones precisadas a parejas de hecho de base homosexual. El término conyugal, así como la referencia a relaciones análogas al matrimonio, como se señala en la normativa andaluza, hacen referencia en este sentido a relaciones de tipo heterosexual. Aunque en la práctica tiende a aplicarse una interpretación extensiva, sería conveniente ajustar la normativa legal y reglamentaria a las tendencias de aplicación que se observan en el trabajo social cotidiano.

Conviene también destacar que el objetivo flexibilizador alcanza un nivel máximo en aquellas CCAA que introducen cláusulas finales para garantizar el acceso excepcional a las prestaciones en circunstancias en las que no se cumplen todos los requisitos. Estas disposiciones buscan hacer frente a situaciones en las que, no cumpliéndose todos los requisitos establecidos, está claramente presente sin embargo una realidad de especial necesidad o de pobreza severa u otros motivos suficientemente justificados para facilitar el acceso a la prestación. Esta cuestión se plantea de forma expresa en las normativas de las CCAA de Navarra, Illes Balears, Canarias y Cataluña.

En este sentido, en Baleares, con carácter excepcional, los Servicios de Atención Primaria podrán evaluar situaciones análogas que, aunque no cumplan alguno de los requisitos anteriores, puedan ser incluidos en estos derechos, siempre que queden debidamente motivadas y justificadas. En la misma línea, en Navarra excepcionalmente podrán ser beneficiarias de la prestación unidades familiares en las que, aún no cumpliendo todos los requisitos, concurren circunstancias que las coloquen en situación de especial necesidad.

En Madrid, también excepcionalmente, y por causas objetivamente justificadas, se podrá actuar igualmente en una línea similar. Madrid trata, no obstante, de introducir alguna referencia normativa objetiva, evitando la discrecionalidad característica de las otras normativas que contemplan esta situación de excepcionalidad. Así, podrán ser beneficiarias de la prestación aquellas personas que constituyan unidades de convivencia en las que, aun no cumpliendo todos los requisitos exigidos, concurren circunstancias que las coloquen en situación de extrema necesidad, que vendrá determinada por tener asociada algunas situaciones específicas, concretamente las siguientes:

- a) Ser víctima de malos tratos y haber interpuesto la correspondiente denuncia, salvo riesgo de integridad física para el denunciante o para alguno de los miembros de su unidad de convivencia.
- b) Personas con graves problemas de exclusión que convivan con un familiar que no sea de primer grado de parentesco.
- c) Encontrarse en situación de extrema necesidad socioeconómica sobrevenida.

Como puede verse, de nuevo las causas consideradas inciden de forma específica, y probablemente diferencial, en la problemática social de la mujer.

En todo caso, estas causas deberán estar objetivamente justificadas, debiendo quedar acreditadas mediante informe social emitido por el trabajador social del centro municipal de servicios sociales correspondiente.

Sin embargo, si este criterio de excepcionalidad puede ser de interés para prevenir y evitar situaciones de desatención, convendría evitar que diera lugar a una atención estructural. De necesitar éstas una atención a largo plazo, deberían resolverse por la vía de la adaptación de la normativa.

En general, valorando los aspectos considerados hasta ahora, convendría insistir en el esfuerzo realizado en muchas normativas por flexibilizar los requisitos de acceso a las prestaciones, en particular en lo relativo a las unidades de convivencia en las que predominan las mujeres. Sin embargo, el mero hecho de que este intento flexibilizador destaque por su impacto también indica la importancia de los límites aún existentes, particularmente en las CCAA con menor flexibilidad

normativa. Sería, por ello, conveniente, avanzar – y, además, de forma generalizada – en la reducción al máximo de los requisitos de acceso, en particular los relativos a edad y residencia. En cuanto al tiempo de constitución de la unidad de convivencia, la experiencia indica que carece de efectos prácticos, por lo que tampoco tendría demasiado sentido mantenerlo, sobre todo teniendo en cuenta que la aplicación del criterio sólo se da en circunstancias excepcionales (en este caso, lo excepcional no es la aplicación de una excepción al criterio general sino, más bien, su simple aplicación).

Avanzar en el camino señalado sería, sin duda importante, evitando que algunos colectivos de mujeres sigan todavía sin protección en muchas Comunidades Autónomas, en particular mujeres solas menores de 25 años que han accedido a una vida independiente así como, salvo en algunas Comunidades Autónomas, mujeres mayores de 65 años.

En tal dirección, probablemente sería más útil limitar al máximo las restricciones de acceso que seguir el camino observado en las CCAA con normativas más abiertas, caracterizadas por un sistema excesivamente complejo de restricciones y excepciones que, en última instancia, no parece encontrar justificación. De hecho, si analizamos la evolución del modelo normativo vasco, el más desarrollado, se comprobará la progresiva tendencia a la eliminación de las restricciones iniciales sin que el modelo se haya visto afectado de forma significativa en su funcionamiento y en su integración con el resto de la protección social y con la propia dinámica de la economía.

Por citar un ejemplo, a la vista de lo exiguo de los plazos actualmente requeridos para acreditar el criterio de residencia, quizá convendría plantearse la posibilidad de plantear, de forma coordinada, la definitiva eliminación de este requisito que, por otra parte, coloca en situación efectiva de desigualdad a ciudadanos jurídicamente iguales en derechos y deberes. La eliminación de los plazos mínimos, al menos para los ciudadanos españoles, tendría el efecto positivo de evitar la existencia de colectivos no atendidos como emigrantes retornados, españoles repatriados, personas sin hogar o familias obligadas a desplazarse.

Debe mencionarse, sin embargo, la existencia de un aspecto en el que el proceso de flexibilización se ha encontrado con limitaciones e incluso procesos de signo opuesto. Este aspecto hace referencia al tratamiento normativo del posible acceso a la prestación de la población extranjera. No sería sin embargo justo dejar de resaltar inicialmente que la mayoría de las normativas autonómicas tienden todavía a no introducir restricciones de acceso a las prestaciones en función de la nacionalidad. En este sentido, en la mayoría de las CCAA la prestación tiende a seguir estando abierta a los extranjeros residentes en el país en similares condiciones que a los nacionales.

Sin embargo, el proceso restrictivo en curso no puede ser obviado, siendo varias las regulaciones que reflejan importantes limitaciones de acceso a los extranjeros. La más explícita es la de Andalucía que establece que no podrán conformar unidades unipersonales ni ser destinatarios de las acciones previstas en los programas de RMI las personas que no sean ciudadanas de la Unión Europea. También en Galicia, se requiere un tiempo mínimo de estancia de 5 años para los extranjeros (frente a un año para los nacionales).

Otras normativas han introducido previsiones específicas para limitar el acceso a las RMI a los extranjeros en condiciones de residencia legal. La insistencia en el carácter legal de la residencia, respecto a los extranjeros, es recogida expresamente por las normas de Galicia, Asturias, Castilla y León, La Rioja, Cataluña y Castilla-La Mancha. Algunas CCAA, como Castilla y León hacen igualmente referencia, para regular esta cuestión a lo dispuesto en los Tratados, Convenios Internacionales y demás disposiciones vigentes, lo que en la práctica podría suponer situarles al margen de las prestaciones, al menos en el caso de los ciudadanos extranjeros de países no pertenecientes a la Unión Europea. Euskadi también prevé esta eventualidad pero, en este caso, para facilitar un tratamiento más favorable que el establecido con carácter general. En este sentido, de acuerdo con el principio de reciprocidad, o según lo incluido en los Tratados internacionales, prevé la posibilidad de establecer plazos inferiores a los previstos en las disposiciones generales.

Aunque las restricciones en este punto afectan a todas las personas por igual, resultan especialmente gravosas para las mujeres, dada su mayor desprotección y dependencia de redes delictivas o dedicadas a la explotación de mujeres, particularmente en el ámbito de la prostitución.

Y que trata de hacer frente a situaciones extraordinarias (fallecimiento o abandono).

En general, las normativas autonómicas sobre RMI prevén la obligación de comunicar una serie de supuestos sobrevenidos que pudieran dar lugar a la modificación, suspensión o extinción de la prestación.

Entre los supuestos previstos se encuentran algunos que afectan de manera decisiva a la composición de la unidad de convivencia, como son el fallecimiento, el abandono de la unidad de convivencia o cualquier otra modificación que pudiera afectar a su composición (País Vasco). Algunos de estos supuestos, como el traslado de residencia, el fallecimiento o la renuncia del titular pueden incluso suponer la extinción de la prestación.

Esta obligación de comunicación no sólo tiene implicaciones negativas, en términos de continuidad en la prestación, sino que igualmente busca prever situaciones que puedan poner en peligro la estabilidad de la unidad de convivencia.

Para evitar este problema, algunas Comunidades Autónomas prevén de hecho la sustitución automática de la titularidad en algunos supuestos, como el fallecimiento. Este supuesto de extinción se aplica en algunos casos únicamente a las unidades familiares unipersonales (Cantabria, Murcia, Andalucía, Canarias así como, de forma implícita, Illes Balears), dando por supuesto, por tanto, en estos casos el traslado directo de la prestación a otro miembro de la unidad familiar o de convivencia. En esta misma línea, en Castilla y León se señala expresamente que, en el caso de Unidades Familiares pluripersonales, el fallecimiento del titular, el internamiento en establecimiento penitenciario o cualquier otra causa análoga a las anteriores, conllevará el mantenimiento de la prestación en otro miembro de la unidad familiar que reúna los requisitos exigidos. En Madrid, teniendo en cuenta la posibilidad de que no existan tales miembros, el supuesto de extinción se aplica tanto a las unidades unipersonales como a las unidades familiares en las que no existan otros miembros que puedan ostentar la titularidad y que, además, así lo soliciten. Las Illes Balears tratan de superar este problema señalando, por su parte, que la prestación podrá subrogarse a la persona de mayor edad, siempre que se haya cumplido la mayoría de edad, que forma parte del núcleo familiar o, alternativamente, a la persona física que ejerza la tutela o la guardia y custodia.

En los casos mencionados, el fallecimiento aparece más bien como modificación sobrevenida (no se extingue la prestación sino que simplemente se altera su titularidad y asignación). En otras CCAA, la posibilidad de traslado de la titularidad en caso de fallecimiento se plantea como posibilidad o solución temporal (Galicia, Asturias, Navarra, Castilla-La Mancha). Cataluña prevé genéricamente que, en caso de muerte o ausencia del titular por abandono de su familia o resolución judicial que suponga privación de libertad del titular que sea cabeza de una unidad familiar, deben tomarse las medidas adecuadas a fin de que el resto de sus componentes no queden desprotegidos. Esta solución también es adoptada por la normativa navarra. La normativa vasca, en cambio, pretende resolver la cuestión del fallecimiento - o del abandono de la unidad económica de convivencia independiente con salida del titular del domicilio de residencia habitual - estableciendo un procedimiento de urgencia de acceso a la prestación para los miembros restantes de la unidad familiar. Este trámite de urgencia plantea la reducción a la mitad los plazos establecidos para dictar la propuesta de resolución y la resolución.

Como puede verse, por tanto, el fallecimiento como supuesto de extinción pretende aplicarse, en lo fundamental, a unidades unipersonales, buscándose en los demás casos soluciones

alternativas que permitan mantener el acceso a la prestación de las personas afectadas. Aunque las circunstancias previstas afectan a cualquier persona, lo cierto es que tienen mayor impacto entre las mujeres, no sólo por ser las que con mayor frecuencia se verán afectadas por los supuestos previstos sino también por su mayor situación de precariedad personal.

La problemática del fallecimiento y del abandono así como, de forma más genérica, de cualquier otra situación de ruptura familiar está ligada, como hemos comprobado, a la toma en consideración o no de tiempos de carencia requeridos para acceder a la prestación una vez constituida la unidad de convivencia. Como hemos visto, la tendencia es a no considerar este requisito en estos casos, facilitando el mantenimiento o el acceso a la prestación. Sin embargo, las rupturas familiares plantean otros problemas a los que también han tenido que enfrentarse las normativas: el retorno familiar o las formas de convivencia colectivas. Esto requiere reflexionar sobre la concepción de la familia existente en la aproximación normativa de las RMI.

UNA APROXIMACIÓN DE TIPO FAMILIAR PARA HACER FRENTE A LAS NECESIDADES REALES

La naturaleza familiar de la prestación y la obligación de cobertura de las necesidades alimenticias del conjunto de los miembros de la unidad de convivencia

Como hemos podido comprobar, el acceso a las RMI está abierto, sin perjuicio de las limitaciones también analizadas, a cualquier persona, con independencia del género. Lo cierto, sin embargo, es que otro aspecto del acceso a este tipo de prestaciones debe ser mencionado, y es que se trata de un acceso de tipo unipersonal, limitado por tanto a una persona por unidad de convivencia. De esta forma, prácticamente todas las CCAA prevén que dentro de cada una de ellas únicamente una de las personas que cumpla el conjunto de los requisitos pueda acceder a la prestación. Por ello, en el supuesto de que, en una misma unidad de convivencia, existieran varias personas que pudieran ostentar la condición de titular, sólo podrá otorgarse la prestación a una de ellas¹³.

Algunas Comunidades Autónomas regulan la forma de actuación concreta a seguir ante la posible existencia de distintas solicitudes en la misma unidad de convivencia. Así, por ejemplo, en el País Vasco se prevé que el otorgamiento de la prestación recaerá sobre aquélla que lo haya solicitado en primer lugar. En otras, en cambio, las CCAA se reservan cierto papel en la designación del titular, en función por ejemplo de la mayor o menor capacidad de inserción existente a juicio de la Administración (La Rioja).

La aproximación descrita podría implicar, en principio, la realidad de una situación de desigualdad ante la prestación del resto de personas que cumplen los requisitos de acceso. De hecho, a igualdad de capacidad de acceso, sólo una de las personas podrá ser titular efectivo de la prestación. Aunque algunas normativas han tratado de resolver esta contradicción, diferenciando titularidad – atribuida a una única persona – y beneficio de la ayuda – ampliada al conjunto de

¹³ El tratamiento previsto en las AES es algo diferente ya que cualquier persona mayor de 18 años puede acceder a la prestación, tal y como se recoge en la mayor parte de las normativas. Sin embargo, hay que precisar que, al tratarse de prestaciones finalistas, el resultado final puede ser en ocasiones muy similar en términos de acceso a las ayudas. Así, por ejemplo, en el País Vasco se prevé que en el supuesto de que en una misma vivienda o alojamiento existieran varias personas que pudieran ostentar la condición de beneficiario y hubieran solicitado las prestaciones para hacer frente al mismo gasto, sólo podrán otorgarse las AES a una de ellas. El principio de una única prestación por unidad de convivencia vuelve así a reaparecer.

miembros de la unidad de convivencia -, lo cierto es que en la gran mayoría de los casos llama la atención la indiferencia con la que la mayoría de las regulaciones legales y reglamentarias se plantean esta cuestión.

Sin embargo esta indiferencia normativa respecto a los potenciales beneficiarios tiene cierto fundamento jurídico. Se asocia en este sentido a un rasgo esencial de la prestación económica, planteada a este nivel normativo como una prestación de carácter alimenticio que se otorga en beneficio de todos los miembros de la unidad de convivencia. Como se señala con total claridad en el Preámbulo de la ley asturiana, por ejemplo, el objetivo de las RMI es atender necesidades carenciales básicas. De ahí su carácter alimenticio y la consideración de beneficiarios que otorga a todos los miembros del hogar familiar independiente, que no pueden ser privados de los recursos que obtenga el beneficiario responsable directo – o titular - a través de la concesión de la prestación. De esta forma, con independencia de quien sea el titular, el principio de igualdad de cobertura alimenticia queda cubierto, lo que justifica esa indiferencia normativa respecto a la titularidad.

Las normativas suelen insistir en este aspecto, previniendo que nadie interfiera en este proceso interno de transferencia. De esta forma, a la garantía del cumplimiento de la finalidad alimenticia se asocian las cláusulas, previstas por muchas normativas, relativas a la intransferibilidad de la prestación.

El supuesto de incumplimiento de esta obligación de transferencia interna a la unidad de convivencia está, por otra parte, contemplado como elemento ante el cual la Administración debe intervenir. Así, en el País Vasco, la normativa prevé que la entidad gestora de las prestaciones, la Diputación Foral, podrá acordar el pago de la prestación a persona distinta del titular en el supuesto de incumplimiento del titular de la obligación de aplicar la prestación a la finalidad alimenticia para la que se otorgó.

Esta dimensión familiar de la prestación también afecta a la segunda faceta de la misma, la asociada a la inserción. De hecho, en relación con esta cuestión, las normativas también prevén que los demás miembros de la unidad de convivencia sean partícipes de los procesos de inserción. Así, si bien las normativas suelen insistir en que se suscriban convenios de inserción con quienes sean titulares del derecho a la prestación, también suelen prever su posible extensión a los demás miembros de la unidad familiar, tanto a juicio de la Administración gestora como a petición de los interesados. En muchas CCAA, la extensión de las acciones de inserción tiene además una dimensión de obligación. Así, por ejemplo, en Andalucía se establece que las resoluciones

estimatorias habrán de ir precedidas, en su caso, de la firma del Compromiso de Inserción por parte de todos los miembros mayores de edad de la unidad familiar.

El problema, sin embargo, radica, como para el conjunto de hogares en general, en contrastar la efectiva aplicación de estas normas. En concreto, el seguimiento de la obligación de cobertura de las necesidades alimenticias es extraordinariamente difícil, en particular en el contexto habitual de insuficiencia de medios por los servicios sociales para disponer de tiempo suficiente para valorar la evolución de las unidades de convivencia beneficiarias. Por lo que respecta a la inserción, la propia aplicación de los convenios entre los titulares plantea dificultades todavía no resueltas, lo que lógicamente convierte en poco realista la generalización del modelo al conjunto de personas potencialmente asociadas.

A la hora de valorar esta cuestión, es preciso tener en cuenta dos elementos importantes en la aproximación dominante en las RMI autonómicas. La primera hace referencia al enfoque de unidad de convivencia que inspira la regulación de todas las normativas. Como hemos visto, este enfoque está presente a la hora de cuantificar y hacer frente a las necesidades, planteadas siempre en términos estrictamente familiares; también lo está en el momento de fijar estrategias para la inserción, las cuales podrán afectar no sólo al titular sino a todos los demás miembros de su unidad de convivencia.

Sin embargo, el rasgo básico de esta aproximación, como es la inexistencia de más de una prestación por cada una de las unidades familiares o de convivencia definidas, no debe llevar a engaño. En este sentido, no refleja tanto la voluntad de fijar una única prestación por hogar como de ajustar el contenido de la prestación a las necesidades, teniendo en cuenta la realidad de la convivencia familiar. De hecho, como hemos podido comprobar y retomaremos con posterioridad, muchas normativas no dudan en contemplar la posibilidad de más de una prestación de RMI en los hogares realmente existentes, incluso cuando los perceptores estén vinculados entre sí por vínculos de parentesco por matrimonio, consanguinidad o afinidad. De esta forma, puede sostenerse, al menos para muchas normativas, que de lo que se trata no es tanto de definir familias a apoyar como de establecer una estrategia de protección colectiva a las unidades realmente existentes, sean éstas las que fueren (personas solas, familias monoparentales, parejas o matrimonios). Las normativas huyen, en este sentido, de un planteamiento de apoyo preferente a ciertas modalidades de familias frente a otras o, incluso, frente a la vida unipersonal. En cierto sentido, su objetivo no es otro que la protección de situaciones de convivencia reales, teniendo ciertamente en cuenta la realidad de la convivencia y sus implicaciones económicas (economías de escala), pero sin introducir valoraciones

normativas específicas a favor de uno u otro tipo de forma de convivencia. Y cuando conviene diferenciar unidades dentro de un mismo hogar, no dudan en hacerlo.

Pero si la concepción familiar a considerar es abierta y lo que se pretende es cubrir necesidades, no sería descartable que pudiera desarrollar, en la concepción clásica de las RMI, al menos en la forma en que se aplica en España, un proceso de individualización de las prestaciones que pudiera tener en cuenta de forma más adecuada las necesidades de todos los adultos miembros de la unidad de convivencia y, de forma más específica, de las mujeres.

De hecho, esta posibilidad ya ha sido explorada en las normativas españolas sobre RMI. Así, resulta de especial interés mencionar en este punto el principio de titularidad compartida planteado en Aragón, pudiendo la prestación distribuirse de forma proporcional entre los diferentes miembros de la unidad familiar que cumplan los requisitos de acceso. No se trata, no obstante, de un planteamiento de aplicación universal. Aragón prevé, en este sentido, que en la resolución de la concesión de la prestación económica se indique de forma expresa el posible reconocimiento individualizado. A tales efectos, la unidad gestora competente requerirá, que en los informes contenidos en el Plan Individualizado de Inserción, se exprese la necesidad de adoptar esta medida, como imprescindible para conseguir una mejor atención a la situación de necesidad, y, que cada uno de los beneficiarios de la unidad familiar, hayan formalizado el correspondiente Acuerdo de Inserción. Por otra parte, se exige que cada potencial titular cumpla los requisitos establecidos para el acceso a la prestación. La cantidad que corresponda a los menores de edad será percibida, por su parte, por quien efectivamente ejercite la patria potestad o la tutela en la unidad familiar.

Aunque el planteamiento aragonés no supone una completa individualización de las prestaciones, sí indica un posible camino para profundizar en esta vía que tanto beneficios podría reportar a las mujeres.

El planteamiento de unidad de convivencia plantea, en cualquier caso, problemas técnicos. Por ejemplo, ¿cuál sería la actuación a desarrollar en casos de desistimiento o renuncia en una solicitud, o de la propia titularidad de la prestación, por parte de una de las partes en el caso de que de esta actuación se derivaran perjuicios para el resto de las partes? Es evidente que, en tales supuestos, el enfoque de unidad puede implicar graves perjuicios al resto de la unidad colectiva.

La apertura a las necesidades atípicas.

Si la perspectiva aragonesa constituye una de las vías en el camino de la individualización de las prestaciones, otra corresponde a la tendencia manifestada por otras normativas a tratar de atender, de forma individualizada, las necesidades existentes a partir de un concepto muy restringido de unidad de convivencia, cercano en buena medida al definido en el IRPF (matrimonio o pareja más hijos dependientes). Por esta vía, al facilitar la consideración separada de distintas unidades de convivencia en un mismo hogar, al margen de los vínculos familiares existentes, estas normativas han pretendido hacer posible el acceso a las prestaciones de mayor número de unidades familiares. Al actuar de esa manera, no cabe duda que se ha prestado atención específica a colectivos compuestos esencialmente por mujeres.

1. Distintas unidades de convivencia en un mismo hogar

Un primer mecanismo utilizado ha sido el de contemplar determinados supuestos en los que poder considerar la existencia de una unidad de convivencia independiente, al margen de que dicha unidad pudiera convivir con otros familiares, normalmente por razones económicas. En estos casos, las demás personas residentes en la vivienda o alojamiento, aun relacionadas con las personas referenciadas por alguno de los vínculos familiares previstos, son consideradas como perteneciente a otra unidad de convivencia, pudiendo por tanto acceder de forma separada a las prestaciones.

En lo que respecta a las mujeres, las principales circunstancias en las que una determinada unidad puede ser contemplada como unidad independiente, aún conviviendo en el mismo hogar con otros familiares, hacen referencia a los aspectos que detallamos a continuación.

a) **La presencia de menores a cargo y las familias monoparentales.**

La presencia de menores a cargo constituye sin duda el factor principal que ha llevado a las normativas a aceptar la consideración de una unidad de convivencia como independiente, al margen de que pudiera residir o no con otros familiares cuyos vínculos, a la vista de las normas más generales, les situarían como miembros de una única unidad de convivencia.

De esta forma, en el País Vasco, por ejemplo, se consideran como unidades independientes las personas solas o unidas por matrimonio, u otra forma de relación permanente análoga a la conyugal, con menores a cargo, aún cuando residan con personas con las que mantengan alguno de los vínculos familiares previstos. Este planteamiento, que beneficia tanto a matrimonios o parejas

como a familias monoparentales, también se contempla en otras CCAA, concretamente en Galicia, Cantabria, Castilla y León y Navarra.

También en Madrid, cuando en una unidad de convivencia existan personas que tengan a su cargo hijos, menores tutelados o en régimen de acogimiento familiar, se considerará que constituyen otra unidad de convivencia independiente.

b) Los procesos de ruptura de la unidad de convivencia. Los malos tratos

Una segunda condición que da pie a las normativas autonómicas a contemplar la posibilidad de la existencia de más de una unidad de convivencia dentro del mismo hogar es la presencia de procesos de ruptura o desestructuración de alguna unidad previa, prestando específica atención en algunos casos a los procesos de esa naturaleza asociados a la presencia de malos tratos.

Este supuesto se introduce para hacer frente a las necesidades que plantean aquellas situaciones en las que alguna persona o grupo de personas se encuentran en un proceso de nulidad, divorcio o separación legal o se ven afectados por problemas ligados al fallecimiento u otras formas de desestructuración familiar. De esta forma, por ejemplo, en Castilla y León podrán considerarse unidades familiares independientes las constituidas por una persona, con o sin hijos, que se encuentren en proceso o situación de nulidad, divorcio o separación legal o cuyo vínculo matrimonial se haya extinguido por fallecimiento.

En general, las CCAA que introducen esta disposición buscan que se mantenga, en algunas circunstancias, la posibilidad de las unidades afectadas de seguir accediendo a la ayuda incluso si se produce algún tipo de reagrupación familiar. Así está previsto en Asturias y en la Rioja en el caso de existencia de cargas familiares, aunque previa valoración de las circunstancias familiares, sociales y económicas. En esta última Comunidad Autónoma se especifica con claridad, como uno de los posibles elementos de ruptura presentes, la existencia de malos tratos por cualquier otro miembro de la unidad de convivencia en fase de disolución o ruptura. Este aspecto también está presente, de forma implícita, en la norma asturiana.

La problemática de los malos tratos es contemplada, en cambio, en la Comunidad Valenciana como el único supuesto específico de ruptura familiar susceptible de dar lugar a la atención específica de una unidad en el marco de convivencia en un hogar más amplio. La medida es de aplicación a las víctimas de violencia y malos tratos que, como consecuencia del comportamiento violento de otros miembros de la unidad familiar, abandonen el domicilio habitual de ésta, ya sea de

forma voluntaria o impuesta, pudiendo aplicarse tanto a los casos de integración estable en una nueva unidad familiar como a los que supongan acogimiento residencial.

También en el País Vasco se prevé un tratamiento específico, al margen de la situación de convivencia, para las personas que, habiendo sido víctimas de malos tratos, hayan tenido que abandonar su domicilio habitual, integrándose por tales razones en el domicilio de personas con las que mantengan alguno de los vínculos familiares previstos, junto con sus hijos, si los tuviesen.

En este último caso, resulta relevante el tratamiento administrativo previsto, de importancia para evitar problemas jurídicos a las personas maltratadas. Aunque se establece que la existencia de malos tratos deberá acreditarse judicialmente, la normativa también prevé que, en el caso de que no se hubiera dictado resolución judicial, será suficiente la presentación de fotocopia de la denuncia. Además, podrá temporalmente eximirse de la obligación de presentación de denuncia cuando se observen por los servicios sociales de base circunstancias extraordinarias que afecten a la integridad y seguridad personal y que aconsejen retrasar la presentación de la denuncia.

c) Problemáticas sociales o económicas.

Aunque exigiéndose un periodo de un año de conformación previa de la unidad familiar independiente, la aproximación establecida en la normativa de Castilla-La Mancha es muy similar al anterior. Sin embargo, el planteamiento es más genérico requiriéndose que la reincorporación a la familia de origen quede asociada, genéricamente, con problemáticas generales de subsistencia, cobijo o cuidado de menores. En principio, esta aproximación permitiría contemplar los dos supuestos previamente delimitados.

En una línea que podría considerarse similar, Galicia, la Comunidad de Madrid, Cataluña y Baleares también prevén el mantenimiento de la prestación en el caso de unidades que se vean obligadas a residir en el domicilio de otra por causa de fuerza mayor, accidente o desahucio. El concepto de fuerza mayor puede, de nuevo, incluir aspectos como los referidos con anterioridad.

En una línea parecida, Extremadura prevé una atención diferencial, dentro del mismo hogar, a las unidades que convivan en el mismo domicilio por el hecho de carecer de ingresos suficientes para desarrollar una vida autónoma.

La normativa del País Vasco también contempla un tratamiento específico para las personas que, por su situación de extrema necesidad, hayan sido acogidas por otra unidad de convivencia. En

este caso, sin embargo, se requiere que la unidad acogedora disponga de recursos suficientes para hacer frente a sus propios gastos básicos para la supervivencia, que no estén presentes los vínculos familiares generales previstos para formar parte de una unidad de convivencia y que no medie contraprestación económica entre la unidad acogedora y las personas acogidas¹⁴.

La normativa más abierta en este punto, aunque también más indefinida, es la de Cantabria. En esta Comunidad Autónoma podrán considerarse unidades familiares independientes aquellas familias o simplemente personas que, aun estando unidas con otra por vínculo de consanguinidad o afinidad y habitando en la misma vivienda o inmueble, reúnan por separado los requisitos necesarios para ser perceptores del Ingreso. Corresponde a la Dirección Regional de Bienestar Social comprobar los términos de la situación alegada.

* * *

Como puede fácilmente comprobarse, en cualquier caso, este tipo de regulación, fruto normalmente de reformas de las primeras normativas, beneficia específicamente a unidades de convivencia en las que resulta determinante la presencia, como personas responsables, de mujeres (personas solas y familias monoparentales). El tratamiento de los malos tratos trata específicamente de dar una salida a las mujeres sometidas al problema de la violencia doméstica en todo lo relativo a los problemas de inseguridad económica.

Hay que precisar no obstante que, en algunos casos, se introducen algunas limitaciones a esta consideración independiente de más de una unidad de convivencia en un mismo hogar. Así, en el País Vasco, en el caso de las unidades de convivencia mencionadas, se tienen en cuenta en ciertos casos los recursos del resto de miembros del hogar con los que estén familiarmente emparentados. Concretamente, la normativa considera que las personas residentes en el hogar disponen de recursos suficientes para cubrir las necesidades básicas cuando los miembros de la unidad de convivencia independiente y las demás personas residentes en la misma vivienda o alojamiento con las que mantengan alguno de los vínculos familiares previstos dispongan, en conjunto todas ellas, para el periodo de tiempo que corresponda, de rendimientos propios cuyo valor sea superior a cinco veces la cuantía máxima de la prestación que les pudiera corresponder, en el supuesto de ausencia total de recursos, en función del número total de personas relacionadas entre sí por los

¹⁴ Además, esta situación de convivencia de dos o más unidades de convivencia se plantea con carácter temporal, teniendo un límite máximo de 12 meses, excepcionalmente prorrogables por nuevos periodos de 12 meses cuando se mantengan las condiciones que dieron lugar a la situación de acogimiento, previo informe de los servicios sociales de base.

mencionados vínculos. Esta disposición trata de prevenir que se otorguen ayudas a unidades que pudieran ser objeto de atención directa por parte de familiares con recursos suficientes y con los que viven.

En la misma línea, en la Comunidad de Madrid, cuando dos o más personas perceptoras de la RMI compartan el mismo domicilio, aunque no mantengan entre ellas relaciones de parentesco, no podrán acumular en conjunto, computando los recursos económicos de todos sus miembros, un máximo de dos veces la cantidad que correspondería a una sola unidad de convivencia con igual número de miembros. Navarra utiliza el mismo planteamiento, reduciendo a una vez y media el exceso económico previsto. En ambas CCAA, la reducción a que hubiere lugar se efectuará proporcionalmente para cada una de las rentas mínimas de inserción que correspondan a las unidades de convivencia que comparten domicilio.

Madrid, por otra parte, también exige que la unidad de convivencia independiente que se incorpore en la unidad de convivencia acogedora no ha de ostentar la titularidad, en régimen de propiedad, usufructo o arrendamiento, de la vivienda.

Hay que señalar, además, que a pesar de su carácter positivo, muchas de estas previsiones se plantean con carácter excepcional. Éste es el caso del País Vasco o de la Comunidad de Madrid.

En todo caso, es evidente que estas fórmulas suponen una enorme apertura para las unidades de convivencia cuya responsabilidad recae en una mujer, particularmente en las condiciones más difíciles (madres solteras, familias monoparentales, rupturas familiares asociadas a malos tratos). De ahí su enorme importancia.

2. El tratamiento de las formas de convivencia colectivas.

En la aproximación al estudio de las unidades familiares o de convivencia que son protegidas por las normativas autonómicas de RMI, otro aspecto de gran relevancia hace referencia al tratamiento de los casos de alojamiento colectivo. La cuestión que se contempla en este caso es el posible acceso a la prestación de unidades familiares o de convivencia que no residen en una vivienda o alojamiento propio sino en marco de convivencia colectiva, previa consideración de las mismas como unidades independientes.

No todas las CCAA consideran esta cuestión. Aunque esto no significa automáticamente que no estén contempladas estas situaciones, lo cierto es que la mayoría de las CCAA no regulan esta

eventualidad en sus normativas. Así ocurre en Cantabria, Castilla y León, Navarra, Aragón, Cataluña, Illes Balears, Comunidad Valenciana, Extremadura, Andalucía y Canarias.

Entre las CCAA que regulan los marcos de residencia colectiva, a efectos de determinar como situaciones de vida independiente, el concepto de marco de residencia colectiva se aplica a los siguientes supuestos específicos:

- a) Centros residenciales o de acogida, públicos o privados (Galicia, La Rioja, Madrid, País Vasco, Castilla-La Mancha).

La Comunidad de Madrid, sin embargo, define estos centros como aquellos destinados a proporcionar alojamiento temporal, manutención y atención psico-social a las personas que se ven desplazadas de su entorno habitual o carecen de hogar, asumiendo la normativa vasca igualmente este principio de temporalidad. La exclusión de los establecimientos de estancia permanente o a largo plazo se perfila de forma expresa en el caso madrileño al precisar que quedan excluidos de la noción de alojamiento los establecimientos colectivos de titularidad pública de estancia permanente, sean propios, concertados o contratados, considerándose como tales las residencias para personas mayores y personas con discapacidad, las comunidades terapéuticas y los centros penitenciarios.

Esta concepción de temporalidad de la estancia choca con lo previsto en algunas normativas, por ejemplo con la previsión de estancia permanente señalada en Galicia. Este supuesto no se plantea, sin embargo, como algo automático puesto que, en el modelo gallego, se condiciona el acceso a la prestación a que tal acceso pueda facilitar el proceso de inserción social.

- b) Establecimientos de alojamiento turístico hotelero: pensiones, hostales, otros establecimientos de naturaleza análoga (La Rioja, Madrid, País Vasco, Castilla-La Mancha).

En el País Vasco, se incluyen también los establecimientos turísticos extrahoteleros.

- c) Instituciones de régimen cerrado susceptibles de proceder a régimen abierto (Murcia).

En Murcia, se plantea la posibilidad de contemplar el acceso a la prestación para las personas que vivan en este tipo de instituciones a partir del momento en que se produzca la modificación del régimen de permanencia en dicha institución (régimen abierto o supuesto análogos), siempre que el acceso a la RMI proporcione el medio para la reinserción de la persona interesada. El caso de Madrid es similar.

d) Casas particulares en régimen de pensión, cuando medie contraprestación económica (La Rioja, País Vasco. Castilla-La Mancha).

En el País Vasco se incluyen los dos posibles supuestos siguientes:

- Casas en las que partes de las mismas estén ocupadas mediante contrato de hospedaje.
- Casas en régimen de alquiler en las que se hayan subarrendado partes de las mismas.

e) Viviendas colectivas o comunitarias (Galicia, Asturias, Madrid, País Vasco).

Esta situación se define en Asturias como el marco físico de residencia estable constituido o que se pueda constituir por agrupaciones voluntarias de convivencia de distintas personas o unidades familiares. Sin definir las como tal, en Euskadi se plantea una aproximación similar cuando se define como marco de residencia colectiva aquellas casas en las que varias personas compartan colectivamente un mismo alquiler, apareciendo todas ellas como coarrendatarias. Estas realidades se aplican de hecho a situaciones de convivencia de carácter colectivo.

El fenómeno se liga expresamente, en algunos casos, a situaciones de extrema necesidad, tal y como sucede en Asturias o en el País Vasco. En esta última Comunidad, se requiere además a la inexistencia de vínculos familiares previstos entre los coarrendatarios.

La aceptación del supuesto de vivienda colectiva se vincula en muchos casos igualmente al proceso de integración. Así, en Galicia, la aceptación de este supuesto se vincula a que se considere convenientes el mantenimiento de esas agrupaciones para alcanzar una mayor calidad de vida o la integración social de las personas que las constituyen. En Asturias, por su parte, se vincula a las situaciones físicas, psíquicas o familiares y al Proyecto de Integración.

Queda con frecuencia sometida al reconocimiento de la Administración regional (Galicia, Asturias) y /o a la propuesta o informe favorable de los servicios sociales (Galicia, Euskadi).

Por sus características, este modelo de convivencia en viviendas colectivas, tiene una cierta connotación de temporalidad que es expresamente señalada por la normativa vasca, ligándose la posibilidad de contemplar esta fórmula ante la ausencia de fórmulas de alojamiento alternativas susceptibles de ser facilitadas por el Ayuntamiento o por las demás instituciones públicas o privadas. Es de hecho, en cierta forma, a estas fórmulas alternativas a las que se refiere la normativa

de Madrid. La definición madrileña de vivienda comunitaria hace, de hecho, referencia a aquellos recursos de atención residencial organizados en viviendas normalizadas o, en su caso, en otras fórmulas de alojamiento como pensiones u hostales, destinados a proporcionar alojamiento a un grupo de 1 a 6 personas, que cuentan con un mínimo de autonomía personal y social, sujetas a un determinado grado de supervisión y apoyo).

Una vez delimitados los supuestos de residencia colectiva, como se señala en las normativas madrileña o vasca, para las personas que residan en centros colectivos se considerará que el domicilio, vivienda o alojamiento del titular es el espacio físico independiente o la parte del marco físico de residencia colectiva destinados a su uso personal o de forma independiente por las personas o grupos de personas con los vínculos de parentesco previstos en las diferentes normativas. De esta forma, cada persona sola o unidad familiar existente puede ser considerada como unidad independiente a efectos de la prestación al contemplarse estos supuestos como su domicilio independiente (Madrid) o como una forma de vivienda o alojamiento independiente (Euskadi).

La creciente tendencia de algunas normativas, por ejemplo la del País Vasco, a delimitar el concepto de unidad de convivencia en un sentido restringido, más abierto por tanto el acceso al RMI dentro del mismo hogar a varias unidades, acompañado del tratamiento abierto del fenómeno de las formas de convivencia colectivas, constituye en cualquier caso un ejemplo del proceso de progresiva individualización de las prestaciones por el que transitan muchas normativas autonómicas. Desde la perspectiva de género, no hay duda de que ésta es sin duda la mejor de las aproximaciones posibles para hacer frente a las necesidades del colectivo de mujeres.

LA COBERTURA DE LAS NECESIDADES DIFERENCIALES DENTRO DE LA UNIDAD DE CONVIVENCIA

Las distintas situaciones de necesidad internas al hogar

A pesar de los avances señalados, caracterizados por la tendencia a la generalización de la posibilidad de acceso a la prestación de cualquier residente mayor de 18 años y a una progresiva individualización de la prestación por la vía de la reforma del concepto de las unidades de convivencia, otro problema de importancia sigue estando presente: el peligro de un reparto desigual de los recursos disponibles en el marco familiar.

Sin embargo, la línea de progresiva intervención individual en la atención a las necesidades refleja algunas innovaciones normativas de importancia en las RMI autonómicas, la mayoría de ellas con impacto favorable sobre las mujeres. Las analizamos a continuación.

1. La no consideración de algunos ingresos por pensiones

En particular, conviene mencionar en este contexto aquellas normas orientadas a garantizar un mínimo de recursos a la población que depende de pensiones y prestaciones. Este mecanismo de no computación de determinadas pensiones, ayudas o subsidios periódicos, se introduce en concreto en las normativas de Asturias, Madrid, Navarra, Cataluña e Illes Balears. La aproximación dominante se centra en los dos principios siguientes:

El primer principio es la no computación de este tipo de prestaciones hasta un determinado límite, computando por tanto en exclusiva, a efectos del cálculo de la cuantía de la RMI, la diferencia entre la prestación percibida y el mencionado límite.

El límite se fija en ciertos casos en la cuantía básica de la RMI, como en Asturias, Cataluña o Illes Balears, en un porcentaje de la cuantía de las PNC (70% en el caso de Madrid), o en un porcentaje de una referencia más genérica, como el SMI (35% del SMI en Navarra).

Las prestaciones consideradas incluyen habitualmente las pensiones por invalidez/minusvalía, jubilación, viudedad u orfandad (Asturias, Cataluña, Illes Balears). En Madrid, sin embargo, la aproximación es más genérica, aplicándose a cualquier rendimiento procedente de

pensiones y otras prestaciones sociales e ingresos periódicos derivados de planes, fondos de pensiones, rentas vitalicias e institutos jurídicos análogos, con la única excepción de la incapacidad permanente parcial para la profesión habitual. En la misma línea, en Navarra esta cláusula se aplica a cualquier pensión o prestación análoga.

En algunas CCAA, este planteamiento se amplía al tratamiento de las becas de formación, estudios o similares así como a las asignaciones percibidas como prestación familiar por hijo a cargo (Asturias).

Cualquier miembro de la unidad familiar o de convivencia puede beneficiarse de este tratamiento, excepción hecha de la persona solicitante

El segundo principio es la no consideración de la persona a la que se aplica el descuento de referencia como miembro de la unidad familiar o de convivencia a efectos de consideración de los posibles complementos por cargas familiares.

El interés de esta aproximación es que permite garantizar que cada pensionista mantenga un mínimo individual de recursos. Esta propuesta es de enorme interés de cara a consolidar unos ingresos mínimos en el caso de personas dependientes de prestaciones y subsidios, una población especialmente precaria y compuesta en su mayoría por mujeres. Implica, por otra parte, una cierta consideración de este tipo de personas como unidades de convivencia independientes, de tipo unipersonal, con un mínimo de ingresos garantizado y no sometido a control de recursos en el contexto del conjunto de la unidad de convivencia. La posible cuestión a considerar, sin embargo, es si este principio de garantía individual de recursos no se podría extender al conjunto de personas adultas de la unidad de convivencia, con independencia de la disposición o no de recursos, lo que podría introducir un cierto principio de protección individual. No estaríamos adentrando en tal caso en el principio de protección individual implícito en el modelo de renta básica individual.

También conviene mencionar, en este contexto, la norma prevista en Aragón, según la cual cuando alguno de los beneficiarios incurra en incumplimiento de obligaciones, no imputable al resto de la unidad familiar, de los Acuerdos de Inserción o de las obligaciones reguladas en el Artículo 4 del presente Decreto, el Servicio Social de Base pueda proponer al Servicio Provincial de Bienestar Social y Trabajo la minoración de la prestación en la parte proporcional que corresponda a dicho miembro o miembros de la unidad familiar perceptora.

2. Otros ingresos no computables

Mayor complejidad tiene en cambio el sistema de recursos no computables. En general pueden señalarse dos grandes tipos de ingresos no computables en las distintas normativas:

- Las prestaciones familiares por hijo a cargo.
- Las prestaciones, de carácter periódico o no, cuya finalidad es el acceso de los miembros de la unidad de convivencia a la educación, la formación profesional, la sanidad, la vivienda, el transporte o la cobertura de situaciones de emergencia social, inclusive las ayudas no periódicas para situaciones de necesidad o de finalidad específica. En Castilla-La Mancha, en esta modalidad de ayudas se incluyen las ayudas que perciban las mujeres que hayan sido víctimas de malos tratos tras su salida de las Casas de Acogida.

Lógicamente este tipo de planteamiento, en la medida en que afecta a los colectivos más necesitados, tiene un efecto diferencial entre los hogares encabezados por mujeres.

No todas las Comunidades Autónomas, sin embargo, aplican todos estos criterios de no computación, a pesar de que Extremadura y la Comunidad Valenciana sean las únicas Comunidades Autónomas en las que no está previsto ningún tipo de ingreso no computable

Además de los ingresos específicos susceptibles de ser considerados no computables, a efectos de comprobación de recursos, dos CCAA, Aragón y Castilla-La Mancha, plantean un sistema general de descuentos o deducciones sobre el conjunto de ingresos computables que merece la pena recordar en este contexto.

En el caso de Aragón, del cómputo anual de recursos se prevé la posibilidad de aplicar tres tipos de deducciones. Las deducciones previstas son las siguientes:

- a) En el caso de solicitantes que convivan con hijos menores de 16 años, 75 % de los ingresos de miembros de la unidad familiar que no sean del solicitante, su cónyuge o persona con relación análoga, en su caso, y descendientes de éstos.
- b) 50% de los ingresos de los miembros de la unidad familiar menores de 18 años y mayores de 65 años.

c) 25% del SMI por cada minusválido físico, psíquico o sensorial¹⁵.

El modelo de Castilla-La Mancha tiene un interés especial ya que los descuentos considerados no se aplican a determinados ingresos de los miembros de la unidad familiar sino que se aplican a gastos realizados. Estos hacen referencia a los siguientes tipos de gasto:

- a) Los gastos por enfermedad grave o intervención quirúrgica, siempre que no sean objeto de reembolso o compensación alguna.
- b) El 35% del SMI vigente, en cómputo mensual, cuando se acredite que la vivienda habitual de la unidad familiar se disfruta en régimen de alquiler o se está pagando la hipoteca de la misma.
- c) El 35% del SMI vigente, en cómputo mensual, cuando en la unidad familiar alguno de sus componentes, sin formar unidad familiar independiente, tenga cargas familiares no compartidas

En una línea similar, Canarias prevé igualmente la posibilidad de que, en casos excepcionales, a determinar por Orden de la Consejería de Sanidad, Trabajo y Servicios Sociales, no se computen los ingresos de menores de 25 años miembros de la unidad familiar.

Como puede comprobarse, parte de estas deducciones son de aplicación a unidades encabezadas por mujeres, particularmente en el caso de familias monoparentales. En cierta forma, por otra parte, el planteamiento observado refleja una aproximación similar a la ya observada para los colectivos con acceso a pensiones en determinadas normativas autonómicas.

3. La problemática en matrimonios y parejas

Teniendo en cuenta la diversidad de supuestos contemplados en las normativas de cara a ajustar las normas a las necesidades individuales, llama la atención la ausencia de propuestas relativas a la distribución interna de recursos dentro de las unidades de base conyugal. Aunque esto puede deberse a la evidencia de que hacer efectivo el control de dicho reparto resulta, en la práctica, imposible.

¹⁵ Sin embargo, no puede aplicarse más de una deducción sobre un mismo miembro de la unidad familiar.

Una posible solución a este problema sería generalizar la solución adoptada en Aragón, consistente en el reparto individual y proporcional de la prestación adjudicada entre los distintos miembros adultos de la prestación. Esto sería de enorme importancia, sin duda, para fomentar una posición de igualdad en situación de pobreza.

Las necesidades diferenciales de los hogares encabezados por una mujer

Las mujeres no sólo pueden verse enfrentadas a la problemática que representa la desigual distribución de los ingresos dentro de la unidad de convivencia. Otro problema se vincula a la posible existencia de necesidades diferenciales en el tipo de unidades de convivencia encabezadas por una mujer.

Dado que han sido escasos los estudios realizados en España que hayan tenido en cuenta las necesidades diferenciales de los hogares encabezados por una mujer, no nos es posible profundizar en esta temática. Sin embargo, distintos indicadores revelan que esta problemática debe ser contemplada en el diseño de los planes de lucha contra la pobreza y la exclusión. Analizaremos a continuación algunas limitaciones de las normativas autonómicas sobre RMI en el tratamiento de las necesidades especiales de las unidades familiares encabezadas por mujeres.

1. El establecimiento del sistema de cuantías: la cuestión de los complementos.

Un ejemplo de lo señalado lo podemos referir a la ausencia de complejidad en la aproximación a la fijación de los complementos de cuantías. Es cierto que, para determinar tanto la cuantía de la prestación como del conjunto de recursos se tienen en cuenta a todos y cada uno de los miembros que integran la unidad económica de convivencia independiente. El procedimiento utilizado por las normativas es establecer, además de una prestación básica, correspondiente a una persona sola, complementos por cada miembro de más que conviva con el titular, fijados normalmente en términos de porcentajes respecto a la cuantía base del ingreso para una persona sola. Pero estos porcentajes no tienen en cuenta ni las necesidades específicas de los distintos tipos de unidades de convivencia ni las características de las personas afectadas, en función del sexo, la edad, la relación con la persona principal o la composición de la unidad de convivencia.

Es cierto que se trata de un tema complejo y que no existen datos suficientes que permitan valorar si estos aspectos pueden resultar determinantes a la hora de fijar las necesidades a cubrir. Sin embargo, es evidente que esta cuestión debería ser objeto de un estudio específico desde la

perspectiva de género, principalmente en relación con los tipos de hogar en los que tiene una responsabilidad diferencial (los correspondientes a personas solas y familias monoparentales).

A este respecto, como uno de los escasos ejemplos en los que se ha intentado profundizar en la cuestión de los complementos, más allá de su determinación exclusiva en función del tamaño de la unidad de convivencia, podemos citar la experiencia de Cataluña. Resulta interesante señalar, en este sentido, que en esta Comunidad se introducen otros complementos familiares que tienen en cuenta características específicas de las personas afectadas o del tipo de familia objeto de consideración. De esta forma, la normativa catalana contempla una serie de ayudas complementarias en los siguientes casos:

a) Ayudas por cada hijo e hija menor de 16 años.

En este caso, la ayuda mensual prevista es del 50% de la cuantía abonada en concepto de primer miembro adicional de la unidad familiar (20,63 euros en el año 2002). Esta ayuda se puede prorrogar hasta la edad de 18 años si el hijo o la hija estuviera cursando estudios que pudieran mejorar sus posibilidades de inserción laboral.

b) Ayudas por cada hijo e hija que tenga reconocida una disminución de al menos un 33%.

La ayuda mensual alcanza un importe del 100% de la cuantía abonada en concepto de primer miembro adicional de la unidad familiar (41,26 euros mensuales en el año 2002). La ayuda se abonará en todo caso hasta los 18 años y más allá de esta edad si el tanto por ciento de disminución no llega al 65%. Esta prestación no será compatible con la prevista en el punto anterior.

c) Ayudas a familias monoparentales que no perciban pensión de alimentos.

El importe será equivalente al cómputo del primer miembro adicional en la unidad familiar (41,26 euros mensuales en el año 2002).

También se prevé una ayuda complementaria mensual para las personas solas cuyo grado de dependencia no permita su inserción laboral, entendiéndose por dependencia la situación prolongada durante más de un año de desvinculación del mercado de trabajo o la imposibilidad comprobada, por razones sociosanitarias u otras, de reinsertarse. El importe de esta ayuda será

equivalente a la prestación económica básica de la RMI dividida en doce mensualidades (25,45 euros mensuales en el año 2002).

Aunque conviene precisar que estas ayudas son de cuantía muy pequeña y sólo se otorgarán en aquellos casos en que las personas beneficiarias dispongan únicamente de los ingresos de la prestación económica de la RMI y se mantengan las condiciones o circunstancias que las hayan motivado, se trata sin duda de una innovación de interés que merecerá ser objeto de estudios más detallados en el futuro. Su impacto diferencial en las mujeres, al protegerse al colectivo de menores y a las familias monoparentales, resulta por otra parte evidente.

Alguna otra comunidad autónoma también plantea complementos similares. Así, en Canarias, en el caso de existir minusválidos sin percibir pensiones públicas, la normativa establece que la cuantía de referencia para la RMI será la máxima que corresponda percibir a una unidad de convivencia, en este caso las correspondientes a cuatro miembros o más (408,26 euros en el año 2002).

Otra temática a considerar en este punto hace referencia a las pagas extraordinarias. A este respecto, son muy pocas las CCAA que prevén la aportación de pagas extraordinarias en las RMI, aunque muchas definen sus umbrales de garantía prorrateando dichas pagas. Lo cierto, sin embargo, es que tanto por motivos de sobregasto en determinados periodos del año como de igualdad, sería sin duda conveniente prever en las futuras normativas la introducción de las modalidades de paga extraordinaria en los periodos de vacaciones y de Navidad. Esta medida, en tanto que colectivo diferencialmente afectado por las situaciones de pobreza, tendría igualmente una repercusión muy favorable sobre la situación de las mujeres.

2. Los topes de cuantías

Otra limitación importante hace referencia a la introducción de topes de cuantías. En la práctica, todas las Comunidades Autónomas introducen dichos topes, incluso en los casos de normativas más generosas. Así, en el caso del País Vasco, los mencionados topes se sitúan en el 125% del SMI anualizado, una innovación reciente puesto que dichos topes no existían en las primeras regulaciones¹⁶.

¹⁶ La actual legislación vasca prevé, no obstante, circunstancias excepcionales en los que dichos topes pueden ser superados. De hecho, por la vía de los estímulos al empleo dichos topes quedan superados en la práctica.

Por supuesto, la introducción de estos topes supone un perjuicio para ciertos colectivos, en especial familias numerosas. No obstante, en este caso, el perjuicio es compartido por todas las personas, sin que afecte de forma diferencial, como sucede en los demás casos, a las unidades de convivencia encabezadas por mujeres. En realidad, los grupos más afectados son, en este caso, matrimonios o parejas con varios hijos, no planteándose en general una problemática diferencial en función del sexo.

3. Los estímulos al empleo

Otro mecanismo que conviene analizar de forma específica es el que viene asociado a las distintas disposiciones de apoyo a procesos de estímulo al empleo o a la inserción laboral, es decir aquellas aproximaciones que pretenden situar en una posición comparativamente más favorable a las personas integradas en el sistema productivo, previendo para ello el descuento de ciertos ingresos por trabajo.

En general, del análisis de la información disponible, observamos que los sistemas de estímulos planteado en las distintas CCAA que los contemplan se orientan en cuatro direcciones:

- 1) En primer lugar, medidas limitadas orientadas a no contemplar ingresos atípicos de muy corta duración (rendimientos de contratos laborales de duración igual o inferior a treinta días en los seis meses inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud en Madrid o ingresos que provengan de contratos de trabajo de duración inferior o equivalente a un mes en Cataluña).
- 2) En segundo lugar, los incentivos económicos específicos dirigidos a favorecer procesos de inserción en los proyectos de integración (Madrid).
- 3) En tercer lugar, descuentos temporales respecto a sueldos y salarios de beneficiarios incorporados al empleo.

En esta última línea, que es la más importante, podemos destacar distintas actuaciones. De esta forma, Navarra prevé una exención de los ingresos conseguidos por nuevos empleos de unidades familiares beneficiarias de la prestación, con un límite del 60% del SMI.

En Cataluña, la aproximación resulta más generosa, descontándose cualquier tipo de remuneración percibida a consecuencia de las acciones de inserción derivadas de la RMI. En

esta Comunidad Autónoma, tampoco se computa cualquier tipo de remuneración percibida a consecuencia de un trabajo obtenido por cualquier hijo menor de 25 años. En caso de contratos de trabajo no incluidos en el punto anterior y en los que la retribución fijada sea inferior a la prestación económica de la RMI de la unidad familiar, se deducirá el 75% de los ingresos, deducción que tiene un carácter acumulativo con independencia de la duración de los contratos

En las Illes Balears, los ingresos derivados de la incorporación a un puesto de trabajo normalizado de uno o más destinatarios se descontarán en un 50%, quedando sin embargo excluidos de percibir la RMI los casos que superen, en el cómputo total de ingresos, el equivalente al 125% del SMI. Los ingresos generados mediante becas de formación recibirán el mismo trato.

Lo característico de estas distintas intervenciones es que tienen una duración limitada en el tiempo, no superior a 6 meses.

- 4) Finalmente, la modalidad de descuento estructural de una parte de los ingresos que se observa en el País Vasco.

La última modalidad es la introducción de un modelo estructural de estímulos al empleo, tal y como el previsto en el País Vasco, modalidad que en la práctica supone introducir un doble modelo de cuantías garantizadas en función de la existencia o no de contacto con el empleo. En este modelo, un determinado porcentaje de los ingresos derivados de una actividad económica por cuenta propia o ajena quedan descontados, con carácter estructural, a efectos del cómputo final de recursos correspondiente a la unidad de convivencia.

A la hora de valorar el impacto de este tipo de actuaciones, sin embargo, nos encontraremos con un problema importante, asociado a las diferentes implicaciones que en términos de gastos añadidos puede representar el acceso a un trabajo. Es obvio que esta problemática afectará de forma diferencial a los colectivos en los que están presentes personas dependientes, particularmente menores que pudieran precisar de atención de terceros. Teniendo en cuenta que estamos hablando de situaciones de pobreza, que afectan de forma escasa a hogares con más de dos ingresos, es evidente que este problema se planteará sobre todo en el caso de familias monoparentales. En este caso, por tanto, para que el programa de estímulos sea realmente eficaz, sería necesario prever la

compensación de los costes asociados. De otra forma, el acceso al empleo podría incluso redundar en una pérdida de capacidad adquisitiva.

Resulta por tanto necesario admitir que en ocasiones, de cara a favorecer procesos de inserción, el problema no es la capacidad o no de trabajo de las personas dependientes de las RMI sino la posibilidad o la rentabilidad del acceso al trabajo. Una cierta obsesión por la inserción laboral ha hecho olvidar la necesidad de tomar en consideración, en especial en el caso de las personas con cargas familiares, los costes de la atención asociada a dichas necesidades en el caso de una salida al mercado de trabajo (transporte, guardería, cuidados personales, gastos de comedor, etc.). En el caso de las unidades de convivencia encabezadas por una mujer, esta circunstancia resulta esencial en cualquier política a favor de la inserción social y profesional.

Esta cuestión tiene gran relevancia en el contexto de las RMI, en especial para las mujeres, dado que la aceptación del principio de inserción lleva asociado en la práctica totalidad de las CCAA la obligatoriedad de no rechazar una oferta de empleo. Aunque no siempre se especifica (Castilla y León, Castilla-La Mancha, Canarias), en la mayor parte de los casos, esta obligatoriedad se aplica, sin embargo, a la idea de un empleo razonable o adecuado (Asturias, Cantabria, La Rioja, País Vasco, Navarra, Cataluña, Andalucía, Canarias).

El planteamiento anterior plantea el problema de la definición de lo que debe entenderse por empleo adecuado, aspecto que algunas CCAA han procurado abordar de forma más o menos expresa. Así, en Asturias y La Rioja se considera empleo adecuado aquel que pueda ser desarrollado por el beneficiario sin grave perjuicio para su situación personal o socio-familiar, y de forma tal que su aceptación no implique la desatención esencial de algún miembro de la unidad familiar o de convivencia que precise de manera indispensable cuidados especiales y continuos para el normal desarrollo de las actividades de la vida diaria o situaciones análogas de incompatibilidad. En otras CCAA, como el País Vasco, Navarra o Cataluña, se remite tal definición a los términos previstos en la normativa correspondiente y/o en los documentos de inserción

A estos efectos, resulta de interés el planteamiento que se desarrolla en el *Manual de aplicación del IMI y de las AES*. En este Manual, se sugiere una concreta redacción a incorporar en los convenios de inserción, que es la siguiente:

“A los efectos de este convenio de inserción, se entenderá por empleo o colocación adecuada:

- a) Cualquiera que se corresponda con la profesión habitual del titular del IMI.
- b) Cualquiera coincidente con la profesión desempeñada en su última actividad laboral desempeñada.
- c) Cualquier otra que se ajuste a sus aptitudes físicas y formativas.

Siempre que el acceso al empleo:

1. Suponga una retribución mensual bruta cercana al salario equivalente medio establecido en el sector en el que se le ofrezca el puesto de trabajo, no situándose en ningún caso por debajo del 75% del mismo.
2. Suponga un incremento neto de ingresos, respecto a los topes máximos establecidos para el acceso al IMI, de al menos un 30%, una vez descontados los siguientes gastos añadidos:
 - a) Gastos de transporte no cubiertos por la Administración.
 - b) Gastos de atención a menores o a personas con minusvalía, incluyéndose en todo caso los gastos de guardería, centro de día o atención a domicilio, no cubiertos o compensados por la Administración”.

En algunas CCAA, la exigencia de aceptar un empleo adecuado se asocia a la obligatoriedad de la inscripción como demandante de empleo para el titular y los demás miembros de la unidad familiar en circunstancias y edad legal de trabajar (Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura). Este requisito se exige en algunos casos con carácter previo al acceso a la prestación. Así, Cantabria y Castilla-La Mancha establecen un plazo mínimo de tres meses con anterioridad a la solicitud, requiriendo además Cantabria que en dicho periodo no se hubiera rechazado ningún empleo sin causa justificada. Castilla-La Mancha prevé sin embargo que dicho plazo no sea exigible cuando se trate de mujeres víctimas de violencia doméstica. En Castilla-León, que simplemente exige que el requisito se cumpla a fecha de la solicitud, también establece excepciones en caso de circunstancias personales o sociales extraordinarias.

Como puede observarse, en cualquier caso, la consideración específica de la problemática diferencial de las mujeres con responsabilidades familiares, en especial en el marco de familias

monoparentales, constituye un elemento clave a la hora de considerar las distintas problemáticas ligadas a los procesos de inserción laboral.

4. La atención a las necesidades complementarias de gasto: las ayudas de emergencia (AES).

La atención a las necesidades básicas resulta una cuestión compleja. No sólo intervienen ahí cuestiones ligadas al tamaño y la composición familiar o los procesos de acceso al empleo. También está presentes otro tipo de necesidades, a veces ligadas a problemas de mantenimiento, como la atención a necesidades particulares de mantenimiento de la vivienda (alquileres, por ejemplo), pero en otras ocasiones vinculadas a cuestiones de calidad de vida a largo plazo, como el acceso a determinados equipamientos o la consolidación de un nivel mínimo de habitabilidad en la vivienda. De ahí que, para atender el conjunto de necesidades básicas existentes, resulte necesario contemplar este tipo de necesidades específicas, diferenciándolas de las de carácter más general y comunes al conjunto de las unidades de convivencia (como las asociadas más estrictamente a la alimentación).

Éste es un problema de importancia que refleja, en algunos casos, la existencia de un agravamiento diferencial del estado de necesidad ligado a la presencia de algunos gastos puntuales (material escolar, rentas de alquileres, etc.), diferentes según los casos, que requerirían ser tenidos en cuenta a la hora de la fijación de la cuantía de la prestación, más allá de la mera consideración de las cargas familiares reales o de las necesidades de inserción laboral. Sin embargo, esta problemática no es habitualmente tenida en cuenta en el momento de la fijación de la cuantía de la prestación de RMI.

Algunas CCAA han tratado sin embargo de resolver esta problemática estableciendo un sistema múltiple de prestaciones, diferenciando la prestación de RMI de otras prestaciones finalistas complementarias, denominadas en la mayor parte de los casos como ayudas de emergencia, destinadas a atender necesidades básicas de carácter específico que afecten a los miembros de la unidad de convivencia. De esta forma, se busca atender al incremento o exceso de gasto que, en ocasiones, afecta a las unidades familiares en situación de pobreza.

Los programas estilo AES definen prestaciones complementarias para hacer frente a las necesidades específicas o extraordinarias a las que nos hemos referido con anterioridad. Estas ayudas tienen gran importancia porque, en la práctica, conforman junto a las RMI el sistema real de garantía de ingresos mínimos en las CCAA que las contemplan, teniendo en algunos casos una

notable importancia¹⁷. No todas las CCAA, sin embargo, contemplan estas ayudas. En concreto, las CCAA de Asturias, Illes Balears, Comunidad Valenciana, Andalucía y Canarias no las introducen de forma expresa en sus normativas reguladoras del sistema de RMI.

A diferencia de las RMI, se trata en general de ayudas que pretenden llegar a prácticamente toda la población adulta. De ahí que los requisitos de acceso sean limitados. Así, desde una perspectiva general, podrán ser beneficiarios personas mayores de edad residentes en la Comunidad de referencia que no dispongan de recursos suficientes para afrontar los gastos derivados de la situación de emergencia. En algunos casos se establecen tiempos de residencia mínima en la Comunidad Autónoma, aunque no suelen pasar de los seis meses (País Vasco, La Rioja, Murcia), llegando a lo sumo a un año en algún caso puntual (Castilla-La Mancha). En otros, como en Murcia, ciertas modalidades de ayuda de emergencia se limitan a los ciudadanos españoles.

Las AES se definen, fundamentalmente, en función del tipo de gasto susceptible de ser atendido a través de ellas. En general, los aspectos contemplados hacen referencia a los gastos necesarios para el disfrute y mantenimiento de la vivienda o alojamiento habitual, los gastos necesarios para su habitabilidad y accesibilidad, así como para su equipamiento básico, los gastos de traslado de vivienda, así como los gastos relativos a las necesidades primarias, incluyendo los destinados a cubrir necesidades especiales relativas a alimentación, vestido, educación y formación y atención sanitaria, no cubiertas por los diferentes sistemas públicos. También suelen contemplarse los gastos de endeudamiento previo referidos a aquellos originados por alguno de los conceptos de gasto señalados con anterioridad o por la realización de gastos necesarios para atender necesidades básicas de la vida. En alguna comunidad autónoma, como Castilla-La Mancha, también se contemplan por esta vía los gastos estrictamente destinados a cubrir situaciones de emergencia por razones humanitarias o de fuerza mayor.

No todas las CCAA recogen el conjunto de gastos contemplados sino sólo algunos. En otras, como Navarra, Aragón, Cataluña o Murcia, no se delimita de forma expresa un conjunto bien delimitado de gastos, recurriéndose a fórmulas mucho más genéricas que, en última instancia, permiten cualquier modalidad de intervención.

Como puede comprobarse, no se trata en sentido estricto de auténticas situaciones de emergencia, al menos no si se asocia este concepto a la idea de problema puntual, lo que es particularmente claro en lo relativo a las cuestiones asociadas a los gastos de mantenimiento

¹⁷ El caso vasco resulta paradigmático en este contexto.

habitual de la vivienda. De hecho, algunas CCAA plantean la realización de pagos periódicos, asumiendo así el carácter más estructural de muchos de los gastos contemplados. El pago fraccionado de las ayudas se contempla en Cantabria, País Vasco y Extremadura.

Respecto a estas actuaciones, convendría valorar la conveniencia de mantenerlas como prestaciones complementarias y diferenciadas de la prestación de RMI o como complementos directamente asociados a la misma. Aunque resultan muy poco significativos, existen algunos ejemplos de actuación en esta última dirección.

En esta línea, por ejemplo, Castilla-La Mancha establece la posibilidad de que las unidades beneficiarias de la RMI que satisfagan periódica o mensualmente cantidades en concepto de arrendamiento de vivienda habitual, vean incrementada la cuantía de la prestación con las cantidades satisfechas por este motivo, sin perjuicio que de la introducción de dicho complemento no pueda implicar la superación de la cuantía máxima prevista.

Aragón prevé igualmente la posibilidad de establecer coeficientes correctores en lo relativo a los gastos de alquiler, a excepción de los ya financiados por otros programas de carácter social, aunque ampliando la potencial cobertura en este caso a la amortización de préstamos para vivienda. La normativa prevé en concreto un incremento de la prestación económica en un 20% de la cuantía que corresponde a la unidad familiar en función del número de miembros, operando como límite del incremento, en todo caso, el gasto de alojamiento justificado.

Se trata de los dos únicos ejemplos de RMI autonómica en el que esta dimensión está integrada directamente con la prestación, abordándose normalmente esta cuestión, cuando así es contemplada, por medio de prestaciones complementarias (AES o prestaciones específicas).

Aragón establece igualmente la posibilidad de introducir coeficientes correctores en el caso de gastos de carácter continuado ocasionados por enfermedad grave, siempre que se justifique adecuadamente que no son objeto de reembolso por parte de entidades públicas o mutualidades sanitarias. Estos gastos darán lugar al incremento de la cuantía de la prestación en un 10 % de la cantidad que correspondería a una unidad familiar unipersonal por cada uno de los miembros que padezca dicha situación, durante el tiempo en que ésta persista. Aunque no aparecen regulados de forma específica, Aragón también deja la puerta abierta al establecimiento de coeficientes correctores para otras circunstancias relacionadas con el alojamiento, la salud, la situación laboral y otras semejantes.

Cataluña considera igualmente una ayuda para poder hacer frente a desplazamientos y gastos extraordinarios en caso de hospitalización de un miembro de la unidad familiar, con un máximo de treinta días dentro del año natural, prorrogable en casos excepcionales a criterio de la Comisión Interdepartamental (10,18 euros diarios en el año 2002).

La Comunidad Autónoma de Murcia prevé por su parte que, al inicio del curso escolar, con la mensualidad correspondiente al mes de agosto, los perceptores de la prestación RMI reciban 90 euros por cada menor de la unidad familiar en edad escolar y cuya asistencia al colegio o centro de formación haya sido debidamente acreditada con anterioridad.

Una de las características de estas ayudas para hacer frente a necesidades básicas que las distinguen específicamente de los modelos de prestaciones AES, complementarias a las RMI pero diferenciadas de ellas, es que sólo se otorgan en aquellos casos en que las personas beneficiarias estén accediendo al RMI¹⁸, no contemplándose por tanto otras situaciones de necesidad. Una de las ventajas del modelo de prestaciones AES es precisamente su enfoque más abierto e independiente de la actual titularidad o no de la prestación de RMI.. Desde la perspectiva de género, el modelo de prestaciones AES tendría la ventaja de llegar a un volumen mayor de colectivos necesitados y no sólo a los que pudieran acceder al RMI.

En cualquier caso, en lo relativo a las mujeres, llama la atención que las variables de género no han sido tenidas en cuenta en la definición de los gastos específicos a contemplar en los sistemas AES. Teniendo en cuenta la existencia de cláusulas de cierre genéricas que tienden a permitir en la práctica cualquier intervención, esto no quiere decir que las problemáticas que puedan afectar de forma específica a las unidades encabezadas por mujeres no sean atendidas. Sin embargo, resultaría sin duda de utilidad hacer un análisis del tipo de problemática que, específica y diferencialmente, afecta a estas unidades. De este análisis podría derivarse algunas conclusiones útiles para reformular, precisándolos, los conceptos de gasto a cubrir por la vía de este sistema de prestaciones complementarias. Por ejemplo, los gastos destinados al cuidado y atención especial de hijos, en el caso de familias monoparentales, podrían ser contemplados específicamente. Esta aproximación tendría sin duda el efecto positivo de garantizar la introducción de cierto nivel de recursos para estas actuaciones.

¹⁸ En este sentido, por ejemplo, las prestaciones complementarias catalanas se suspenderán o se extinguirán no sólo cuando desaparezcan las condiciones o circunstancias que las hayan motivado, sino también cuando se suspenda o se extinga la RMI.

LA SUBSIDIARIEDAD Y LOS DERECHOS A HACER VALER

Uno de los rasgos definitorios de las RMI es su carácter subsidiario. Con carácter previo a la estricta valoración de la suficiencia o no de los recursos disponibles, las normativas autonómicas obligan a comprobar si existen medios alternativos de cobertura de las necesidades básicas. El papel de las RMI como prestaciones de cierre implica que los solicitantes acudan a ellas tras acreditar que han agotado todas las posibilidades a su alcance. De ahí que los solicitantes tengan que hacer valer, previamente o en paralelo a su acceso a la prestación, sus posibles derechos.

El planteamiento de subsidiariedad descrito se aplica a los distintos derechos económicos que pudieran corresponder, sea cual sea el título, legal o convencional, a los distintos miembros de la unidad familiar o de convivencia. Los derechos de referencia incluyen normalmente cualquier tipo de recurso, prestación social o subsidio de contenido económico previstos en la legislación vigente. Incluyen también los derechos de alimentos a los que pudieran tener derecho. Analizamos a continuación, con un enfoque centrado en la problemática de género, las principales implicaciones de esta aproximación.

Subsidiariedad e incompatibilidad: la limitación práctica de las cuantías

A pesar de que el planteamiento dominante en las normativas de RMI hace referencia a la aplicación de una subsidiariedad general, relativa a todo tipo de recursos o prestaciones, en algunas CCAA, en las que el acceso a la prestación se plantea muy claramente como alternativa a la ausencia de una prestación de la Seguridad Social, la subsidiariedad se plantea sobre todo en relación a dicho sistema de prestaciones, tanto en su vertiente contributiva como no contributiva (Cantabria, Madrid, Baleares, Andalucía, Canarias y, en buena medida, Castilla y León¹⁹). La filosofía subyacente a esta aproximación es que las RMI no intentan sustituir al sistema de Seguridad Social sino de complementar su acción hacia aquellos sectores hacia los que aquél no siempre puede llegar²⁰. Como se señala en el Preámbulo del Decreto regulador de Castilla y León, por ejemplo, la prestación de RMI se plantea como el nivel básico de protección para aquellas personas y familias

¹⁹ En este caso, se señala que la convivencia con perceptores de este tipo de prestaciones no será causa de denegación del IMI cuando por razones socio-sanitarias se considere que la convivencia tenga carácter transitorio o coyuntural y sea así determinado en el informe social.

²⁰ Debe matizarse, no obstante, que en esta aproximación se tiende en algunos casos a plantear la subsidiariedad no en términos generales, respecto al conjunto de la unidad familiar, sino en exclusiva

que, sin tener derecho al sistema de pensiones y prestaciones públicas, ni estar integrados en el mundo laboral a través de un puesto de trabajo, se mantienen en una situación de exclusión social.

Debe señalarse, en este contexto, que la introducción de un tope de edad máxima para acceder a las prestaciones se inscribe en la lógica mencionada, dándose por supuesto que el llegar a dicha edad, situada normalmente en 65 años, supone acceder automáticamente a algún tipo de prestación de la Seguridad Social. Este planteamiento generaliza la situación de subordinación a los niveles que se establezcan para las prestaciones mínimas en el caso de las personas en edad de jubilación.

Cuando este planteamiento es claramente dominante, la vocación de atención subsidiaria a colectivos sin derecho a las prestaciones generales de la Seguridad Social o del régimen de protección al desempleo, incluyendo el sistema de protección de los Trabajadores Agrarios, se plantea en realidad en términos de incompatibilidad (Comunidad Valenciana, Murcia y Extremadura). De esta forma, en estos casos, el acceso a otra modalidad de prestación, contributiva o no, de la Seguridad Social o del sistema de protección al desempleo implica la imposibilidad de acceder al RMI. El resultado en muchas otras CCAA, por ejemplo en Madrid, es sin embargo el mismo. Aunque en este caso, la incompatibilidad se aplica por la vía de hecho, como consecuencia de establecer unos umbrales de protección que se corresponden con las cuantías básicas de las PNC. En definitiva, la incompatibilidad es un elemento de derecho en ciertas CCAA, apareciendo en otras como el resultado de la aplicación del principio de subsidiariedad en combinación con un modelo de cuantías equivalentes a las de las PNC.

El ajuste del modelo RMI a las cuantías de las PNC constituye probablemente uno de los principales elementos de diferenciación entre los distintos modelos autonómicos de Rentas Mínimas, quizá el principal. El enfoque dominante es el de ajuste al modelo PNC, un rasgo característico en la práctica de la mayoría de las normativas autonómicas. De esta forma, en la mayoría de los casos la RMI se presenta como una prestación con vocación de sustitución de dichas prestaciones en circunstancias muy específicas y, en todo caso, sin voluntad alguna de definir una modalidad diferente de protección, susceptible de desbordar económicamente el sistema general definido por las PNC. Otros modelos, como el del País Vasco o Navarra, desbordan en cambio en su sistema de cuantías garantizadas los niveles fijados en las PNC.

respecto de los recursos del titular, siendo éste un aspecto característico de las normativas señaladas, si bien sólo en algunas de ellas se explicita con claridad (particularmente en el caso de Madrid).

La principal implicación de esta política, que pretende en la práctica incardinar el sistema de RMI en la lógica de la protección general, ajustándose en particular al modelo de cuantías previstas en las PNC, es un ajuste precario de las cuantías a las necesidades básicas. En efecto, dada la baja cuantía de estas prestaciones, insuficientes para hacer frente a las necesidades básicas, en particular en las zonas en la que la cobertura de la cesta de necesidades básicas tiene un coste económico superior, esto introduce una peligrosa situación de desatención para los colectivos pobres. Éste es, sin duda, uno de los principales problemas de cobertura de las necesidades de estos colectivo, los más precarios de la sociedad y entre los que es mayoritaria la presencia relativa de mujeres. Las mujeres tienen, en este sentido, un peso destacado entre las personas dependientes de las prestaciones de menor nivel (PNC, pensiones de viudedad, SOVI).

Es cierto que la mayoría de las CCAA que optan por el modelo de cuantías fijadas en relación a las PNC son aquellas con menor nivel de renta disponible, con lo que el impacto del déficit de cobertura de las necesidades puede resultar realmente pequeño. Pero no siempre sucede así, tal y como evidencia el caso madrileño.

Debe señalarse que este planteamiento, justificado en sus orígenes por razones constitucionales y de coordinación entre las acciones de los distintos sistemas de protección social, alegándose en concreto la imposibilidad constitucional de complementar prestaciones de la Seguridad Social a través de las técnicas de la Asistencia Social, ha sido definitivamente puesto en tela de juicio por la Sentencia 239/2002 del Tribunal Constitucional. Dicha Sentencia avala, de forma inequívoca, el principio de complementariedad de las RMI respecto a las PNC.

Los derechos a hacer valer y la problemática del derecho de alimentos.

El segundo aspecto a destacar en relación con la subsidiariedad es que, con independencia de los derechos contemplados, todos ellos deben hacerse valer para poder acceder a las RMI (y mantenerse en ellas). En este sentido, las normativas prevén la necesidad de ejercer las acciones correspondientes para hacer efectivos los derechos, señalando algunas expresamente la necesidad de que este proceso se ejecute con carácter previo al acceso a la prestación (Asturias, Castilla-La Mancha, La Rioja, Navarra). En la línea señalada, la regulación madrileña, en lo relativo a las prestaciones públicas susceptibles de reclamarse, establece que la atribución del carácter subsidiario comportará que, quien reúna los requisitos para causar derecho a alguna de dichas prestaciones, tendrá obligación de solicitar ante el organismo correspondiente, con carácter previo a la solicitud de la RMI, el reconocimiento del derecho a ellas, quedando la posible concesión de la prestación

condicionada a la resolución de aquella solicitud. De esta forma, sólo cuando las prestaciones respecto a las que se aplica la subsidiariedad fueran denegadas podrá concederse la prestación de RMI.

En algunos casos, se admite sin embargo una concesión provisional, quedando condicionada la continuidad de la prestación a que durante el periodo de carencia establecido los beneficiarios de la misma no obtengan el reconocimiento de los derechos o créditos que pudieran corresponderles en virtud de cualquier título legal o convencional. Una vez considerado el pago de atrasos correspondientes a los recursos y prestaciones sociales de contenido económico que hubiesen hecho valer, las personas afectadas tienen la obligación de comunicar los ingresos obtenidos, pudiéndose derivar la extinción de la prestación y, en su caso, el posible reintegro de cuantías percibidas indebidamente o en cuantía indebida. Estos planteamientos se desarrollan, de forma más o menos detallada, en Galicia, Asturias, Aragón, Cataluña y Castilla-La Mancha.

El planteamiento anterior es igualmente dominante en el resto de las CCAA que, si bien exigen la reclamación de derechos, no condicionan el acceso a la prestación a la ejecución completa de dichos derechos ni plantean la concesión, en su caso, en términos provisionales. En estos casos, sin embargo, sí suele exigirse, por ejemplo en el País Vasco, que se inste al solicitante para que, con carácter previo a la finalización de la instrucción del expediente, se hagan valer sus derechos de conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente. Si bien el incumplimiento de la obligación señalada será equivalente al desistimiento de la solicitud, de hacerse valer los derechos, la instrucción continuará, pudiéndose acceder a la prestación. En Galicia, por su parte, esta cuestión se resuelve mediante la previsión de inclusión en la resolución de concesión de la obligación de ejercitar los derechos, en los plazos en ella previstos.

Dadas sus implicaciones, el tratamiento de los derechos a hacer valer, particularmente en lo relativo al derecho de alimentos, debe ser objeto de especial reflexión, dada sus implicaciones para la vida de las mujeres en situación de riesgo de pobreza. En este sentido, no debe olvidarse que, como señala Carmen Estévez, la aplicación del principio de subsidiariedad coloca en situación precaria al potencial beneficiario puesto que “impone, innecesariamente, sobre el sujeto el ejercicio de unas acciones cuya complejidad puede, en la práctica, desmotivar al individuo a efectuar tales reclamaciones. La carga procesal evidenciará, normalmente, una total falta de correspondencia entre la naturaleza y cuantía de los derechos o créditos reclamados y los propios de las RMA”. Esta crítica es tanto más evidente como la forma de hacer efectivos los derechos y sus implicaciones sobre el acceso al IMI no se regula habitualmente, al menos de forma general.

En este punto, dos aspectos resultan especialmente relevantes desde una perspectiva de género: de una parte, las implicaciones reales de la obligación de hacer valer los derechos de alimentos; de otra, las implicaciones que esta obligación puede tener en relación con la problemática de la seguridad de las mujeres, en especial ante supuestos de posibles malos tratos.

Respecto al primer punto, la mayoría de las CCAA hacen extensiva a todos los miembros de la unidad de convivencia la obligación de hacer valer los posibles derechos existentes, remitiéndose en este caso a la normativa civil de aplicación para fijar el alcance real de la obligación. En la misma línea, la Comunidad de Madrid entenderá demostrada la suficiencia de recursos económicos cuando pueda desprenderse que existen personas legalmente obligadas y con posibilidad real de prestar alimentos al solicitante de la RMI y a los miembros de su unidad de convivencia, no habiéndose interpuesto la correspondiente reclamación judicial.

La normativa madrileña introduce sin embargo algún matiz. En este sentido, considera que no tienen posibilidad real de prestar alimentos al solicitante de RMI y a los miembros de su unidad de convivencia, quedando así exentos, los parientes que, en atención a las circunstancias socioeconómicas concurrentes, no pueden atender las necesidades del alimentista, sin desatender sus propias necesidades o las de los familiares a su cargo. Este último planteamiento también es de aplicación en Galicia y Castilla y León.

Respecto a esta cuestión, otras normas han tratado de introducir mayor flexibilidad. De esta forma, en el caso del País Vasco, la referencia al derecho de alimentos se reduce a casos de cese efectivo de la convivencia conyugal. En otras CCAA, como en Cantabria, los derechos de alimentos se limitan a casos de ruptura del vínculo marital o similar. En Castilla-La Mancha, estas reclamaciones se centran igualmente en casos de nulidad, separación o divorcio.

Este planteamiento parece necesario para hacerlo compatible con la propia lógica de las RMI. Interpretado con rigor el derecho de alimentos impedirá, en la práctica, el acceso a las prestaciones de algunos colectivos en situación de precariedad y marginación sólo porque la normativa civil dispone que determinados parientes están obligados a auxiliarse entre sí, una circunstancia que poco tiene que ver con la realidad social actual de nuestro país. Como señala Estévez, se pretende con él, de modo desafortunado, incentivar una “solidaridad impuesta legalmente”; pero, al enfatizarse el carácter subsidiario de la protección dispensada a través de las RMI, se corre el riesgo de indudable gravedad para el sujeto que las demanda, de permitir la desprotección de alarmantes situaciones de necesidad cuya cobertura no llega ni por una ni por otra

vía”²¹. Un planteamiento excesivamente rígido no haría sino situar al margen de la prestación a colectivos necesitados de protección.

Por cierto que la normativa del País Vasco también precisa qué debe entenderse por hacer valer los derechos en lo relativo al tema de la reclamación de alimentos. En este sentido, se entenderá que se han hecho valer los derechos una vez que se hubiese presentado solicitud, requerimiento o denuncia en forma, siempre que no se produzca desistimiento o renuncia, salvo circunstancias extraordinarias así reconocidas por los servicios sociales de base. Este modelo ha sido posteriormente adoptado en la normativa riojana²².

En cuanto al segundo aspecto a considerar, la posibilidad de obviar la obligación de la reclamación del derecho de alimentos en ciertas circunstancias, la normativa vasca es de nuevo la que refleja el mayor nivel de detalle. De esta forma, se introduce en Euskadi la posibilidad de eximir de la obligación de hacer valer los derechos a aquellas personas solicitantes en las que, a juicio de los servicios sociales de base o como consecuencia de resolución judicial, se observen circunstancias extraordinarias que afecten a la integridad y seguridad personal y que aconsejen retrasar el proceso encaminado a hacer valer sus derechos. De esta forma, en estos casos, se condiciona la ejecución de la obligación prevista a la seguridad de las personas afectadas. Esta disposición se liga directamente, de hecho, a la problemática de los malos tratos.

En la misma línea, la normativa de Madrid establece que se resolverá positivamente las solicitudes en aquellos casos en los que se prevea que la obligación civil de alimentos no pueda hacerse efectiva por existencia de malos tratos, relaciones familiares deterioradas o inexistentes, solución también contemplada en Galicia, aunque dejando en este caso libertad de juicio al órgano de resolución. Los malos tratos se justificarán mediante la correspondiente denuncia actualizada, o mediante informe social cuando se constate la existencia de peligro para la integridad física de la persona denunciante o para alguno de los miembros de su unidad de convivencia.

En Canarias, se prevé igualmente la exención de la obligación legal de alimentos en caso de que el solicitante no reciba dichos alimentos o auxilio económico, por incumplimiento de la

²¹ Aunque se trata de una crítica razonable, no debería olvidarse sin embargo que ciertas reclamaciones de alimentos, como las relativas al cónyuge y a los hijos o hijas resultan totalmente relevantes, habiendo consenso suficiente respecto a la necesidad de su reclamación judicial.

²² En la normativa riojana, no obstante, en vez de las referencias a la “solicitud, requerimiento o denuncia” se aplican los conceptos de “solicitud, demanda o recurso”.

resolución judicial que oportunamente se hubiera dictado, requiriéndose justificación documental de haber formulado la correspondiente denuncia por incumplimiento del obligado a prestarlos.

También en Baleares se prevé la posibilidad de una imposibilidad de ejecución de la reclamación, en ciertas condiciones sociales o culturales. En tales casos, la Administración se reserva excepcionalmente el derecho a ejercer las actuaciones que considere oportunas, con el acuerdo previo con el titular.

De forma más genérica, en Cataluña se prevé igualmente una excepción en los casos en que no se haya efectuado el trámite de hacer valer los derechos por causas no imputables a la persona destinataria.

Respecto a las demandas relativas a derechos de alimentos, por otra parte, tanto Cataluña como Illes Balears plantean la posibilidad de que la Administración ejerza las actuaciones oportunas para hacer valer los derechos existentes. Así, en Cataluña, la Generalidad puede ejercer, en nombre del titular de la prestación económica de la RMI o de cualquiera de los miembros de la unidad familiar, las acciones que le correspondan contra los demás familiares que tengan la obligación legal de facilitarles alimentos, de acuerdo con lo establecido en la normativa de aplicación.

En cambio, el planteamiento introducido en la Comunidad Valenciana resulta particularmente estricto. De esta forma, en su normativa se recoge, respecto a las víctimas de violencia doméstica, que serán causas de extinción de la prestación tanto el apartarse del proceso penal incoado, incluyendo el regreso al domicilio familiar habitual, como el archivo de las actuaciones penales por considerar que los hechos denunciados no son objeto de infracción penal.

OTRAS LIMITACIONES EN LA COBERTURA DE LAS NECESIDADES

La temporalidad de las prestaciones

Otro elemento de gran importancia hace referencia a la temporalidad. A este respecto hay que señalar que muchas Comunidades Autónomas introducen límites temporales a la percepción de las prestaciones, previendo periodos de carencia para volver a reingresar en los programas. En la práctica, la distinta posición normativa respecto a la temporalidad de la prestación constituye un aspecto que diferencia sustancialmente a las distintas CCAA.

El caso más favorable es el de aquellas CCAA en las que el acceso a la prestación se plantea con carácter indefinido, en tanto en cuanto subsistan las causas que motivaron la concesión, se mantengan los requisitos de acceso y/o no se logre la inserción social. Dichas condiciones quedan únicamente sujetas a las revisiones periódicas relativas al mantenimiento de estas condiciones, las cuales se plantean con carácter anual. Esta situación define únicamente las normativas del País Vasco y de la Comunidad de Madrid.

Una situación similar, aunque con el matiz de que el mantenimiento en la prestación queda condicionado a procesos de prórroga o renovación, caracteriza también la situación de CCAA como Aragón, Cataluña, Illes Balears y Extremadura. Mientras en las tres primeras la concesión inicial es de 12 meses, en Extremadura el plazo se reduce a 6 meses, plazos que igualmente condicionan el correspondiente a las renovaciones.

El caso navarro se distingue de los anteriores exclusivamente en que plantea un mecanismo especial de control de los procesos de cronificación. De esta forma, pasados 24 meses, la solicitud de renovación deberá ir acompañada de una evaluación individual del proceso de incorporación y de nueva propuesta de Acuerdo de Incorporación Sociolaboral que incluya, de forma específica, una oferta de inserción laboral o que señale explícitamente las causas por las que esta oferta no es posible. Al igual que en Extremadura, en esta Comunidad Autónoma los procesos de renovación están previstos con carácter semestral, siendo la concesión inicial igualmente por dicho periodo, aunque en este caso se prevé la posibilidad de una concesión inicial por 12 meses en circunstancias excepcionales.

Un aspecto a destacar es que en los casos analizados en los que se plantea la posibilidad de ampliar el periodo de concesión mediante la renovación de la prestación, resulta en general

requisito asociado la presentación de solicitud, lo que introduce sin duda una molestia administrativa añadida a las personas afectadas que es obviada en las comunidades que plantean un modelo indefinido más puro. Sólo en Cataluña e Illes Balears se plantea una posible prórroga no sujeta a nueva petición.

A diferencia de las CCAA señaladas hasta ahora que, en general, plantean la posibilidad de un acceso indefinido a la RMI, en las demás, es decir en la mayoría de ellas, se introducen limitaciones temporales de mayor o menor impacto que, normalmente, se asocian además a periodos específicos fuera de la prestación al finalizar dichos plazos.

En algunas CCAA, como Galicia, Asturias o Canarias, sin embargo, se introducen cláusulas genéricas de excepcionalidad que permiten potencialmente actuar a estas CCAA en una línea similar a las anteriores. Así, aunque se plantea un tope de acceso a la prestación de 2 años continuados o 3 alternos, en Asturias se fija en la práctica un modelo de actuación similar al de Navarra al preverse la posibilidad de que dichos toques no actúen en el caso de suscripción de un convenio específico destinado a remediar la situación de cronificación. En Galicia, el tope de 4 años consecutivos de acceso a la RISGA no es tampoco de aplicación cuando concurren circunstancias excepcionales que agraven la situación de exclusión social del interesado y/o la situación de desestructuración social y/o familiar de la unidad de convivencia en que éste se integra, debidamente acreditadas por los servicios sociales. En cambio, mientras Asturias no prevé plazo para proceder a una nueva solicitud, en Galicia se fija una limitación muy extensa, situada en 2 años.

Por lo demás estas dos CCAA plantean la posibilidad de la renovación de sus concesiones iniciales - por 12 meses en Galicia y por 6 en Asturias -, contemplándose no obstante la posibilidad de la prórroga tácita en ausencia de resolución - Galicia - o de la prórroga automática - Asturias -.

El modelo canario se basa, por su parte, en concesiones limitadas a 6 meses, sujetas a la posibilidad de nuevas solicitudes, hasta un máximo de dos años, no pudiéndose renovar la solicitud hasta pasado un año de cumplido dicho plazo. Se introduce sin embargo la excepción correspondiente a la constitución de una nueva unidad familiar o, de forma más genérica, a la existencia de graves circunstancias sociales que impidan la integración socio-laboral.

El modelo de Castilla-La Mancha es similar a los anteriores. De esta forma, el tope de 24 meses en la prestación para concesiones acumuladas por un periodo de 6 meses, queda igualmente excepcionada cuando se aprecie imposibilidad de cumplir los objetivos de integración por causas no imputables al beneficiario. El planteamiento en esta Comunidad resulta, no obstante, atípico en

algunos puntos. De esta forma, por una parte, impone periodos de 3 meses fuera de la prestación entre renovaciones de la prestación, salvo algunas situaciones excepcionales (incorporación a un programa de formación no retribuido, mayores de 55 años sin prestación o subsidio por desempleo, discapacitados o enfermos sin derecho a pensión o víctimas de violencia doméstica, siempre que no se rechace la incorporación a un programa de formación adaptado a su situación). Por otra parte, una vez cumplido el tope máximo de acceso, y sin perjuicio de la excepcionalidad prevista, se condiciona la nueva solicitud a un periodo de 3 meses después de la denegación o extinción de la anterior concesión o renovación.

En el caso de Castilla y León, las concesiones iniciales por un periodo de 6 a 12 meses, renovables por periodos anuales, se ven sujetas a un tope máximo de 3 años continuados en la prestación, sin previsión de cláusulas de excepción. No obstante, el tiempo durante el que se limita una nueva solicitud es de apenas 3 meses, aún cuando dependa de un informe de evaluación del grado de cumplimiento y resultados obtenidos en el Proyecto Individualizado de Inserción.

La Comunidad Autónoma de la Rioja plantea un modelo muy similar al de Asturias, tanto en cuanto a la concesión inicial de 6 meses, la previsión de prórroga - asociada sin embargo a una solicitud previa del beneficiario - y el establecimiento de un tiempo máximo de acceso continuado de 2 años o alterno de 3 años. En este caso, sin embargo, el modelo es más rígido puesto que se prevé que no podrá realizarse una nueva solicitud hasta pasado un año desde el cumplimiento de los topes. Sólo quedan exceptuados, en el caso de la AIS, las personas mayores de 65 años.

En Murcia, la concesión se plantea por un periodo de 12 meses no prorrogable ni renovable, debiendo esperar la unidad de convivencia afectada 12 meses para poder reformular la petición. Esta condición no se aplica, no obstante, a unidades en las que no haya ningún miembro capacitado para la actividad laboral. El modelo andaluz es similar, si bien el plazo para una nueva solicitud se limita a 6 meses (aunque en este caso no se prevén circunstancias excepcionales que pudieran facilitar una demanda previa).

En la Comunidad Valenciana, la concesión inicial y posteriores renovaciones por periodos semestrales se enfrentan a un tope máximo de disfrute de la prestación de 3 años, sin que en este caso se plantee en la norma la posibilidad de la renovación de la solicitud.

En Cantabria, la situación es confusa, si bien se prevén tiempos de 6 meses fuera de la prestación desde el último mes de abono, lo que indica la existencia de ciertos límites temporales a la prestación.

En definitiva, salvo en el País Vasco y Madrid, en las demás CCAA el mantenimiento en la prestación se ve condicionado por la introducción de límites temporales de acceso o por procesos de prórroga o renovación que sólo en algunas CCAA - como Galicia o Asturias - pueden ser automáticos o tácitos, al margen de la iniciativa administrativa de las personas interesadas.

Dado que, como es sabido, la incidencia de la pobreza es diferencialmente mayor entre las mujeres y que éstas tienen menor capacidad de inserción laboral y, por tanto, mayor riesgo de permanencia en las prestaciones, es evidente que la introducción de topes temporales tiene un impacto diferencial entre ellas. Aunque muchos países occidentales utilizan estos supuesto de máximos temporales en el acceso a la prestación, es evidente que en ningún caso pueden defenderse desde una perspectiva de género. Su aplicación supondrá, en la práctica, dejar en una situación de total desprotección a amplios colectivos de mujeres.

Los límites presupuestarios

Los problemas ligados a la subsidiariedad respecto a las PNC (en su formulación y cuantías) y a la temporalidad no son los únicos en introducir límites en el acceso a las prestaciones. Otro problema importante, que determina en gran medida el impacto real de las distintas normativas, hace referencia a una cierta inseguridad jurídica en la formulación de muchas normas así como a la sujeción de las prestaciones a las disponibilidades presupuestarias. Este conjunto de problemas limita la incidencia efectiva de las RMI en la lucha contra la pobreza.

En la vertiente jurídica, debe recordarse que muchas normas no están sostenidas en leyes autonómicas, a veces ni siquiera en decretos de duración indefinida. Todavía en muchas CCAA se utiliza el sistema de convocatorias para regular el acceso a la prestación. En las CCAA de referencia, el acceso a las prestaciones se enmarca por tanto en procesos específicos de convocatoria de ayudas, quedando en estos casos sometida la posibilidad de presentación de solicitudes al contenido y plazos previstos en la convocatoria, así como al carácter más o menos abierto o cerrado de la misma.

Sin embargo, el problema fundamental al que se enfrentan las RMI autonómicas en España es el de la financiación de estos programas. La asignación presupuestaria determina el número de potenciales beneficiarios de las RMI y, en muchas CCAA, la efectiva concesión de éstas porque la disponibilidad de recursos es un prerrequisito objetivo al que suele supeditarse el acceso a las

prestaciones. Son, en este sentido, muchas las normativas que precisan que las prestaciones se otorgarán en función de los créditos existentes y de la posibilidad de atender las solicitudes presentadas.

Así se plantea, por ejemplo, en Asturias donde la normativa prevé que, ante la inexistencia de crédito para la financiación de las ayudas, se resolverá negativamente la prestación. En la Comunidad Valenciana, los créditos tienen igualmente carácter limitativo y no podrán concederse subvenciones una vez que los mismos se hayan agotado. En Murcia, la Orden de Convocatoria de prestaciones permanecerá en vigor ejercicios siguientes siempre que los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se incluya dotación para estas atenciones. El reconocimiento del derecho a las Prestaciones y Ayudas se realizará en función de los créditos disponibles contemplados en los Presupuestos Generales de la Región. También en Castilla-La Mancha, la financiación estará sujeta a lo previsto en cada Presupuesto anual. En Canarias, igualmente, la concesión de las ayudas está supeditada, en todo caso, a las disponibilidades en el momento de dictarse la resolución de concesión. En Aragón, la normativa prevé que la Diputación General podrá adoptar las medidas que considere precisas para acomodar la ejecución de los programas a sus limitaciones presupuestarias.

Estas limitaciones tienen enormes consecuencias en términos de desprotección de determinadas situaciones de necesidad, aún cuando estuvieran suficientemente acreditadas en términos del contenido de las normas. En muchas CCAA, en la práctica, resulta discutible su condición de derecho, incluso en los limitados términos de los niveles de protección previstos en algunas normas.

EL TRATAMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA DE LAS MUJERES EN LA INSERCIÓN

Un punto de importancia en el análisis de género de las RMI es el tratamiento de las problemáticas de inserción. Dos cuestiones resultan, en este punto, de especial relevancia: de una parte, el análisis de los destinatarios de los programas de inserción; de otra, la consideración del tipo de actuaciones a desarrollar.

Como ya indicábamos, el enfoque de la atención refleja la aproximación dominante en el diseño de la prestación. De esta forma, si el destinatario preferente de las políticas de inserción suele ser la persona titular, en la práctica existe una cierta orientación amplia hacia el conjunto de los miembros de la unidad de convivencia. En este sentido, en general todas las normativas plantean la necesidad de una acción de inserción orientada hacia el conjunto de la unidad familiar. En algunas CCAA, la propia unidad de convivencia se percibe de hecho como titular o beneficiaria de las prestaciones y, por ello, sujeto directo de las acciones de inserción. Muchas de estas CCAA plantean de hecho la distinción entre titular, entendido como el miembro de la unidad de convivencia que accede a la prestación y asume como principal obligado los compromisos derivados de la concesión, y beneficiario, concepto que incluye a todos los demás miembros de la unidad familiar, por lo que pueden verse igualmente afectados por los citados compromisos.

En coherencia con lo señalado, por tanto, en muchas CCAA las acciones de inserción se extienden al conjunto de miembros de la unidad familiar o de convivencia que resulten directamente obligados al cumplimiento de los compromisos o que se designen a tales efectos (Asturias, Murcia, Castilla-La Mancha), a las personas mayores de edad pertenecientes a la Unidad Familiar perceptora (Navarra, Aragón, Andalucía) o al conjunto de la unidad como tal o de sus miembros componentes (La Rioja, en lo relativo a las AIS, Cataluña). En otras CCAA, este planteamiento se limita a los miembros de la unidad de convivencia del titular cuando en los mismos concurren causas de exclusión distintas a las de naturaleza estrictamente económica, siempre además en el contexto de la actuación específica a desarrollar con el titular (Madrid, País Vasco). En Galicia, por cada unidad de convivencia independiente destinataria de la prestación habrá de elaborarse al menos un proyecto de inserción

A pesar de lo señalado, sin embargo, algunas CCAA se centran específicamente en el titular de la prestación (Cantabria, Castilla y León, La Rioja, en la modalidad de IMI, Illes Balears, Comunidad Valenciana, Extremadura). En el resto, por otra parte, el enfoque de unidad de convivencia debe ser matizado en la práctica, detectándose una atención preferente por el titular o,

como sucede en Galicia, por la persona o personas mayores de edad que estén en mejor disposición y aptitud para lograr la integración. En la práctica, las obligaciones reales en materia de inserción recaen en estas personas, las cuales deben asumir no sólo la responsabilidad de sus acciones sino también las que corresponden al resto de los miembros de la unidad de convivencia.

Considerando el tipo de actuaciones a desarrollar, las normativas autonómicas plantean la realización del derecho y/o de la obligación de inserción a través de la participación en proyectos o programas de inserción. Aunque el objetivo de la inserción puede ser diverso, hace normalmente referencia a la mejora de los niveles de integración personal, familiar, económica del beneficiario y de los miembros de su unidad familiar o de convivencia, así como, en su caso, su integración social y/o laboral. En su formulación más desarrollada, en términos de realización de los derechos sociales y de ciudadanía, el acceso a los programas individuales de inserción se plantea en este sentido como un instrumento para garantizar el acceso de los ciudadanos a los apoyos personalizados necesarios para acceder, de forma efectiva, a los programas públicos de los servicios sociales, de empleo y de otros sistemas de protección social.

La inserción laboral suele presentarse, no obstante, como el objetivo esencial. Por esa razón, el programa de inserción se subordina con frecuencia a la consecución de este objetivo. De ahí que, incluso en las normativas más desarrolladas y flexibles, como la vasca, la navarra o la madrileña, se señale que, en todo caso, y con independencia de las acciones incorporadas en el programa individual de inserción, su desarrollo no constituirá un obstáculo para el acceso de las personas destinatarias de dicho programa a un empleo o a un proceso de formación con compromiso de contratación no previsto en el mismo, sin perjuicio de la revisión del programa que ello pudiera suponer.

En definitiva, a la vista de lo señalado, parece claro que las mujeres deberían constituir un colectivo de atención preferente en el diseño de las acciones de inserción. No sólo porque están diferencialmente presentes entre los beneficiarios de las prestaciones sino porque, en general, la mejora de los niveles de integración de los colectivos afectados se extiende al conjunto de los beneficiarios de las RMI y no sólo a los titulares. Además, dadas las dificultades específicas de inserción de las mujeres en el mercado de trabajo, esta cuestión debería a priori indicar una preocupación particular por los problemas de inserción laboral de las mujeres.

Sorprende, por tanto, la escasa preocupación que las normativas, desde la legislación general a los distintos instrumentos jurídicos que la desarrollan, prestan a la problemática específica de las mujeres en relación con los temas de inserción. Esto no significa que las mujeres queden al margen

de los objetivos de inserción. De hecho, la atención individualizada, por vía de los convenios o programas de inserción, a las personas que necesitan dicha atención está prevista, incluso a petición de parte interesada en muchas CCAA, en gran medida como consecuencia de la tendencia creciente a imponer un modelo de derecho a la inserción como alternativa a la visión contraprestacional de la misma. Pero sí refleja la limitada consideración de la problemática particular y diferencial de las mujeres ante la inserción en el tratamiento normativo de esta cuestión.

En definitiva, puede sostenerse que, al igual que observábamos en el caso del sistema de prestaciones económicas, las consideraciones específicamente orientadas a hacer frente a la problemática de la población femenina no están claramente recogidas en el diseño de las RMI autonómicas, quedando ocultas en un marco general de atención.

Lejos de tratarse de una cuestión menor que pudiera, por ejemplo, simplemente evidenciar un intento de neutralidad normativa en la concepción de las RMI autonómicas, lo cierto es que existen suficientes indicadores para pensar que esto refleja en realidad una limitada consideración de los problemas específicos a los que se enfrentan las mujeres en el proceso de inserción. Esta afirmación viene avalada por las muy escasas referencias normativas en las RMI en las que se tengan en cuenta la realidad particular y diferencial de las mujeres ante el proceso de inserción.

Un primer indicador hace referencia a la falta de previsión, en el momento de definir las líneas de intervención en materia de inserción y de concretar las acciones genéricas a desarrollar, que reflejan las normativas autonómicas respecto a las problemáticas propias a la población femenina. La definición de las intervenciones y acciones a realizar se plantea, en este sentido, desde una neutralidad de género que resulta chocante ante la evidencia de una presencia diferencial de mujeres entre los colectivos afectados, de la mayor dificultad de inserción a las que éstas se enfrentan y de la especificidad de los problemas que las mujeres tienen que tratar de resolver en el proceso de inserción.

Resultan, en este sentido, muy escasas las referencias a problemas con un componente de género evidente como la atención a las personas dependientes en los procesos de inserción²³, el tratamiento de las problemáticas específicas de las mujeres en los procesos de inserción laboral o la

²³ Algunas normativas autonómicas sí mencionan esta cuestión, sin embargo. Así, la normativa vasca, a la hora de definir las actuaciones que podrían incluirse en los convenios de inserción, hacer referencia a las acciones que faciliten la atención y el cuidado necesario a las personas dependientes de los destinatarios de los convenios de inserción.

influencia de redes específicas de explotación como, por ejemplo, las vinculadas a la prostitución²⁴ o a redes organizadas de control de los procesos de inmigración. Parece, en cierta forma, como si las normativas autonómicas únicamente hubiesen sido capaces de hacer frente a una de las dimensiones de la problemática de las mujeres pobres, aquella asociada a los procesos de ruptura familiar.

Y, sin embargo, los escasos ejemplos de acciones contempladas reflejan la importancia de desarrollar con detalle estas cuestiones. Por ejemplo, en este contexto resulta sumamente interesante la previsión contemplada en el País Vasco de que los convenios de inserción no podrán en ningún caso incluir acciones que supongan nuevos costes económicos netos a las personas destinatarias, salvo que se disponga de recursos económicos suficientes a juicio de los servicios sociales de base. Esta disposición previene, en este sentido, actuaciones unilaterales que no tomen en consideración su incidencia sobre otros aspectos de la vida de las personas afectadas (por ejemplo, por citar un caso, una actuación educativa, formativa o laboral dirigida a mujeres que no tenga en cuenta la necesidad de cubrir, sin costes económicos asociados, la atención a las personas dependientes)²⁵.

El déficit normativo en la materia tiende, además, a acentuarse y tener cada vez mayor importancia con el tiempo. En este sentido, la aceleración de algunos procesos recientes, vinculados a la inmigración masiva y al crecimiento de las redes organizadas de explotación de mujeres, no hace sino profundizar en el desajuste considerado.

El segundo indicador a mencionar, mucho más preocupante, es la limitada consideración de medidas de discriminación positiva, o simplemente de promoción de actuaciones que pudieran tener una incidencia específica entre las mujeres, a la hora de diseñar los proyectos específicos de inserción laboral o de desarrollar el contenido normativo de las empresas de inserción.

Las disposiciones que contemplan la problemática específica de género resultan, en estos aspectos, ciertamente muy limitadas, incluso en el caso de las CCAA con mayor tradición de gestión

²⁴ Llama la atención la escasa consideración de la problemática de la prostitución en las normativas autonómicas de RMI. Cuando esta cuestión es considerada, además, lo es desde la perspectiva de exigencias de comportamiento, en el contexto tan frecuente en dichas normativas de intensificación del “carácter imperativo de ciertas prácticas o la prohibición de ciertos comportamientos”, tal y como señala Carmen Estévez. Algunas CCAA exigen por ello la obligación de los beneficiarios de las RMI de no participar en el ejercicio de la prostitución u otro tipo de conductas similares o ilícitas (Galicia, Canarias).

²⁵ Nótese en este punto que, en Galicia, se establece que en ciertos casos el proyecto de inserción podrá estar integrado exclusivamente por las acciones que hayan de realizarse para el cuidado del hogar, la atención a menores, mayores incapacitados o cualquier otra dedicación solidaria.

en esta materia. Apenas si se prevén, a este nivel, actuaciones concretas. Algunas, sin embargo, sí deben ser mencionadas, como las planteadas por ejemplo en el País Vasco y Navarra. En estas comunidades autónomas, se introducen algunas medidas nuevas que sí reflejan unos primeros intentos de tomar en consideración de forma específica, aunque todavía muy tímida, las necesidades diferenciales de las mujeres. Con frecuencia, sin embargo, este planteamiento no es directo sino indirecto, por la vía del apoyo a ciertos colectivos en los que predominan las mujeres.

Considerando algunos ejemplos de este tipo de actuaciones podemos citar el programa Auzolan, diseñado en Euskadi para proporcionar a las personas en situación o riesgo de exclusión social una oportunidad de empleo de utilidad social, mediante un proceso formativo combinado con una práctica laboral apoyada en contratos de trabajo de carácter temporal, a tiempo parcial, se incluye entre los criterios de prioridad para la selección de las personas beneficiarias, dentro del colectivo de titulares de la RMI, las cargas familiares directas que soporta el/la titular de la Renta Básica y la pertenencia a una familia monoparental. Ambos elementos favorecen sin duda a las unidades de convivencia encabezadas por una mujer.

También pueden mencionarse, en Navarra, las ayudas para el empleo social protegido, planteadas en términos de subvenciones económicas para apoyar proyectos de interés colectivo y no lucrativo que impliquen la contratación laboral temporal de personas en situación de exclusión social y que tengan como objeto facilitar a estas personas la adquisición de hábitos y habilidades que mejoren sus posibilidades de incorporación laboral. Como en el caso del programa Auzolan, los trabajos a realizar tienen una doble dimensión, laboral y formativa. Pues bien, en este caso de nuevo, uno de los objetivos específicamente planteados, en la dimensión laboral, es prestar especial atención al diseño de acciones adaptadas a las posibilidades de empleo de las mujeres.

En Galicia, las ayudas económicas subvencionales para la incorporación de los beneficiarios prevén también un tratamiento diferenciado en el caso de que la persona contratada tenga cargas familiares. Este tratamiento supone una bonificación de 10 puntos porcentuales en la subvención a aplicar en función de la duración del contrato a celebrar. En este caso, sin embargo, la aproximación es mucho más indirecta, afectando diferencialmente a las mujeres por su mayor presencia relativa en el caso de las unidades de convivencia con cargas familiares.

En lo relativo a la regulación normativa de las empresas de inserción, también conviene mencionar la normativa vasca que establece que los servicios sociales de base darán prioridad de acceso a las empresas de inserción a las personas que, cumpliendo los demás requisitos, se encuentren en una serie de situaciones específicas, algunas de las cuales pretenden expresamente

atender a colectivos de mujeres en situación de precariedad, por ejemplo mujeres con responsabilidad sobre una familia monoparental en situación de desempleo de larga duración.

A pesar de estas innovaciones, resulta sin duda necesario seguir reflexionando sobre estas cuestiones en el futuro de manera que el diseño de los proyectos de inserción laboral tenga en cuenta las necesidades específicas de las mujeres en situación de riesgo de pobreza y exclusión.

Un tercer indicador hace referencia a las escasas previsiones de participación de entidades representativas del área de la mujer en los órganos previstos para el control, seguimiento o participación en el diseño y gestión tanto de las RMI. Son, en este sentido, muy escasas las normativas autonómicas que prevén la participación de los organismos con competencia en el área de mujer en las Comisiones gestoras de los programas²⁶ o de las asociaciones de mujeres en las Comisiones encargadas del seguimiento o asesoramiento de los mismos. En general, la orientación dominante insiste sobre todo en la participación de las distintas entidades territoriales públicas así como en la participación del mundo del trabajo, por la vía de las organizaciones sindicales y empresariales. Se descuida, en cambio, la necesaria implicación de las entidades, públicas y privadas, representativas de los colectivos de mujeres, circunstancia que carece de sentido en un contexto, como el de la lucha contra la pobreza y la exclusión, en el que la atención específica a las mujeres constituye sin duda uno de los prerequisites esenciales de la actuación a realizar.

La última cuestión a considerar hace referencia al tratamiento de la inserción en el ámbito de los servicios sociales de base. Tal y como se concibe el proceso de elaboración de los programas de inserción, el principio de acceso individualizado a los mismos garantiza el acceso a un diagnóstico individualizado relativo a las necesidades de inserción personal, social y laboral. Como se señala en la mayoría de las CCAA, los programas de inserción deben, en este sentido, ajustarse a las características específicas de las personas destinatarias de la prestación. Lo cierto, sin embargo, es que se trata de disposiciones genéricas que deben ser objeto de un mayor nivel de reflexión.

En particular, sería sin duda necesario introducir el elemento de género en el propio proceso de diagnóstico, además desde un planteamiento especializado. En este sentido, muchas normativas prevén, cuando las carencias observadas lo requieran, la posibilidad de que los servicios sociales cuenten, de cara al diagnóstico y la propia intervención, con el apoyo de otros servicios

²⁶ No obstante, en Euskadi se plantea la participación de un representante, con rango mínimo de Director, designados por los Consejeros competentes en la materia de Igualdad entre hombres y mujeres en la Comisión Interdepartamental para la Inserción, el órgano de coordinación de las actuaciones del Gobierno Vasco en materia de inserción.

especializados, tanto públicos como privados. Éste es un planteamiento que, desarrollado convenientemente, debería implicar la participación de los servicios especializados en la atención a las mujeres en el proceso de gestión de las acciones para la inserción. Aunque, para que esto pudiera ser realmente eficaz, también sería necesario consolidar estos servicios especializados para las mujeres, dotándolos de recursos suficientes y generalizando su presencia en el conjunto del territorio.

La introducción de la dimensión de género en la concepción del proceso de inserción y en sus distintas fases de desarrollo (diagnóstico, desarrollo y evaluación) resulta, por tanto, necesaria, constituyendo probablemente una de las mayores carencias del actual diseño de las RMI autonómicas.

Esta introducción podría además plantearse en una dimensión más amplia, presente en las nuevas tendencias que insisten o empiezan tímidamente a asumir, de forma más o menos explícita, la idea de un derecho a la inserción total o parcialmente desligado del acceso a las prestaciones (Galicia, País Vasco, Navarra, Aragón, Madrid, Canarias)²⁷, de naturaleza además estrictamente individual²⁸. Partiendo de estas premisas, el acceso a los instrumentos de inserción deja de relacionarse directamente con los perceptores de la prestación, pudiendo beneficiarse de las acciones de inserción cualquier persona que lo solicite y que requiera una intervención o actuación específica para la inserción enfocada a medio y largo plazo. La aceptación de este novedoso enfoque podría, en este sentido, permitir una extensión de las acciones para la inserción a colectivos de mujeres que, sin estar directamente afectados por procesos de pobreza, sí se encuentran sin embargo excluidos de otros derechos ciudadanos, como por ejemplo el acceso al trabajo, a la educación o a la vivienda. De disponerse de una infraestructura de servicios que permitiera consolidar el objetivo de inserción, el avance social que esto podría suponer para los grupos de mujeres en riesgo de exclusión resultaría, sin duda, decisivo.

²⁷ En realidad, más que de un derecho en sentido estricto a la inserción, habría que hablar de un derecho de acceso a los apoyos personalizados para la inserción laboral y social.

²⁸ Resulta interesante, en este punto, la regulación madrileña que señala la posibilidad de establecer programas individuales de inserción para cualquier miembro de la unidad de convivencia mayor de edad, aunque no sea titular de la prestación. Como en el País Vasco, además, la normativa establece que el centro municipal de servicios sociales deberá establecer un programa individual de inserción con cualquier persona que lo solicite, siempre que requiera una intervención o actuación específica para la inserción enfocada a medio y largo plazo. Navarra también trabaja en la misma dirección en la actualidad.

UNA BREVE CONSIDERACIÓN FINAL

A la vista de lo señalado hasta ahora, podemos señalar que el enfoque general de las normativas autonómicas de RMI se caracteriza en general, respecto a la problemática de las mujeres, por tres puntos básicos:

Un enfoque generalista, que huye de cualquier perspectiva de género.

Llama la atención, en primer lugar, que la perspectiva de género no sea un aspecto tomado en consideración en prácticamente ninguna de las normativas existentes como un factor relevante para la organización del sistema de prestaciones y de las políticas de inserción.

Las referencias a la problemática de las mujeres resultan escasas o inexistentes. Así, al referirse a los problemas de marginación que llevan a solicitar la prestación y que deberán analizarse en la valoración técnica de la solicitud, Castilla y León especifica que habrán de tenerse en cuenta las circunstancias de edad, estado de salud, cualificación profesional, lugar de residencia, posibilidad de acceso al empleo, situación de dificultad social y dependencia de ayudas institucionales. La variable género no es considerada.

Cuando aparece alguna referencia, suele ser genérica y vincularse a las problemáticas asociadas a las rupturas familiares. De esta forma, en la exposición de motivos de la ley contra la exclusión vasca se especifica que las políticas contra la exclusión deben abordar las diferentes realidades de marginación, con independencia del posible origen de las mismas, se encuentre éste en el desempleo, los bajos salarios, las situaciones de ruptura familiar, la pertenencia a minorías étnicas o nacionales, la enfermedad, la minusvalía o incapacidad, el alcoholismo, la drogadicción o cualquier otra problemática similar. La norma madrileña, aprobada a primeros de la nueva década, también recoge los problemas familiares y personales de diverso tipo como factor de marginación y exclusión.

En algunas normativas más recientes, tiende sin embargo a reconocerse que las nuevas formas de pobreza no se asocian sólo a la evolución negativa del mercado de trabajo, y al fuerte aumento asociado del paro de larga duración, sino también a otros cambios sociales, en particular los asociados a las transformaciones en concepción de la familia. Los problemas ligados “a los cambios en la concepción de la familia con procesos de conflicto convivencial y de incremento de

familias monoparentales o de personas solas” se citan ya en el Preámbulo de la Ley 5/1995, de 23 de marzo, de Solidaridad en Castilla-La Mancha.

En esta misma comunidad autónoma, los cambios más recientes en la regulación hacen especial referencia a cuestiones de género, citando por ejemplo la necesaria adaptación de algunas condiciones del Ingreso Mínimo de Solidaridad a la ley 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de Malos Tratos y de Protección a las Mujeres Maltratadas en relación con el supuesto de mujeres víctimas de violencia.

Cataluña constituye otro de los ejemplos de una mayor consideración de la problemática de género. En el Preámbulo de la Ley catalana se señala que “[L]a pobreza no tiene una raíz únicamente económica, sino que también está condicionada por otros factores, como la vivienda, la salud, la ocupación, la formación, la educación, las carencias y los conflictos personales y familiares. Distintos factores asociados, o alguno en particular, pueden provocar la ruptura del equilibrio personal y familiar y llegar a ser causas generadoras de pobreza y exclusión social”.

El Preámbulo del Decreto 316/2001 de desarrollo de la Ley de la renta mínima de inserción es más explícito en este punto, al abordar la cuestión de las necesidades familiares que, con posterioridad, darían lugar al establecimiento de los complementos familiares analizados en su momento. De esta forma, el mencionado Preámbulo señala que:

“En general los sistemas públicos no contributivos de protección social en Europa se han diseñado con unos parámetros universalistas con un trato idéntico para todos. La protección no se ajusta lo suficiente, en muchos casos, a las necesidades reales de cada familia.

La regulación de la RMI ... ha llevado a cabo algunos avances en la adaptación de la prestación económica a las necesidades o carencias de varios casos o colectivos, tales como las familias monoparentales que perciben pensión de alimentos, las familias que tienen un miembro pensionista en casa, los hijos y las hijas menores de veinticinco años que trabajan, y determinados beneficios para estimular la incorporación a un empleo retribuido, mediante el Decreto 206/1998 ... y la modificación de éste ... mediante el Decreto 118/2001.

No obstante, aún quedan algunos colectivos perceptores de la RMI que deberían recibir un mayor nivel de protección, tales como familias monoparentales que no perciben pensión de alimentos, familias con hijos e hijas menores de dieciséis años, y con hijos e hijas disminuidos, así como personas solas que sufren problemas sociosanitarios graves que les impiden trabajar con normalidad ...

Además, el Parlamento de Cataluña ... también ha instado al Gobierno a incrementar las prestaciones públicas a las necesidades de las familias con mayores dificultades económicas, directamente o con prestaciones finalistas”.

En la misma línea, el Preámbulo de la normativa reguladora vigente en la Comunidad Valenciana recoge la necesidad de tener en cuentas las necesidades que plantea la realidad de la mujer en riesgo de pobreza y exclusión. Así, su Preámbulo establece que:

“Transcurridos nueve años desde la aprobación del Decreto 132/1990, de 23 de julio, y de su orden de desarrollo de 11 de septiembre de 1990, se hace necesario adecuarlo a las nuevas necesidades sociales de la sociedad valenciana que, en relación a la violencia doméstica, consisten en prevenir la violencia en la familia y examinar las medidas sociales para remediarla cuando ya se ha ejercido dicha violencia. El tratamiento de la violencia en la familia ha hecho hincapié especialmente en sus efectos sobre la mujer. La gravedad y dimensión del problema se hace sentir, actualmente, al constatar que la violencia en el seno de la familia afecta a todas las capas de la sociedad y a todos los países, ricos o pobres, sin distinción, independientemente de la estructura familiar, del origen étnico, de la edad, del sexo, del idioma, de la religión, de la opinión política o de otro tipo, del origen nacional o social o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

Esta situación justifica que la Generalitat Valenciana, en ejercicio de sus competencias establecidas en los apartados 24 y 27 del artículo 31 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en materia de asistencia social y de instituciones públicas de protección y ayuda de grupos o sectores sociales requeridos de especial protección; así como el artículo 37 de la Ley de la Generalitat Valenciana 5/1997, de 25 de junio, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales, adopte las medidas dirigidas a ayudar a los ciudadanos víctimas de la violencia doméstica, garantizando su acceso a los niveles básicos de protección social previstos en el Decreto 132/1990, de 23 de julio”.

En definitiva, si las primeras normativas hacían poca referencia cuestiones de género, en las más recientes aparecen referencias mucho más explícitas, tanto en relación con la necesidad de hacer frente a la problemática de los malos tratos como de las necesidades específicas de determinados tipos familiares. Sin embargo, la mayoría de las regulaciones adolecen todavía de un tratamiento integrado y relativamente sistemático de la problemática de las mujeres en riesgo de pobreza y exclusión.

La inclusión de numerosos puntos que, de forma nítida, pretenden específicamente atender a colectivos que están compuestos en lo fundamental por mujeres.

Lo cierto sin embargo es que, en las normativas autonómicas, el enfoque genérico con el que se abordan las necesidades de los colectivos pobres no supone automáticamente una falta de consideración de las problemáticas específicas de las mujeres. En la práctica, muchas de las necesidades reales de las unidades de convivencia encabezadas por mujeres han sido contempladas en las normativas, aunque eso sí de forma normalmente poco ordenada. De hecho, muchas de las reformas introducidas en los últimos diez años en las normativas se caracterizan por tratar de flexibilizar los requisitos de acceso a las prestaciones, normalmente en beneficio de tipos de familias en los que la presencia de mujeres resulta determinante.

Por citar únicamente un caso, aunque ilustrativo de la tendencia general, en el Preámbulo del Decreto regulador de Castilla y León, se especifica que “a lo largo de toda la regulación se contempla un tratamiento preferente hacia ciertos colectivos con el fin de aumentar el apoyo a personas que se encuentran en situaciones de mayor necesidad, en particular huérfanos absolutos, mujeres que han sufrido malos tratos, personas solas con hijos menores o menores en situación de exclusión social”.

Sin embargo, los problemas de las mujeres no se consideran en general como tales sino integrados en problemáticas más amplias que, al menos en teoría, podrían también afectar a los hombres. En realidad, esto refleja un planteamiento que pretende abordar todos los problemas en juego pero sin contemplarlos desde una perspectiva de discriminación positiva. Sólo tiende a escaparse, a veces, de esta aproximación, como hemos visto en el punto anterior, el tratamiento de los malos tratos ligados a la violencia doméstica en contra de las mujeres.

La falta de consideración de algunas realidades específicas de desigualdad de posición de las mujeres.

La principal consecuencia de este enfoque generalista es que la mayoría de las regulaciones dejan algún fleco pendiente en el tratamiento de las necesidades de las mujeres. Esta realidad es la que hemos pretendido presentar con detalle a lo largo de este capítulo, tanto en relación con la gestión de las prestaciones como del diseño y desarrollo de los procesos de inserción.

EL IMPACTO SOCIAL Y ECONÓMICO DE LAS RMI AUTONÓMICAS

ASPECTOS GENERALES

Más allá de una serie de características comunes, existen diferencias muy significativas entre los programas autonómicos de RMI, diferencias claramente recogidas en su momento por Aguilar, Gaviria y Laparra (1995) en la primera aproximación integral a la tipologización de las distintas RMI autonómicas.

En general, los distintos modelos autonómicos se diferencian fundamentalmente entre sí en relación con dos cuestiones básicas: por una parte, su nivel de cobertura e intensidad, medidos en términos de población atendida y cuantías garantizadas y, por otra, su mayor o menor insistencia en el sistema de prestaciones económicas como vía de consecución de los recursos a garantizar (frente a alternativas como, por ejemplo, el recurso al denominado “salario social sudado”). Aunque la concepción de la inserción diferencia también en buena medida a los distintos programas, en la práctica un análisis detallado del peso real de la inserción en los programas RMI nos permite afirmar que esta circunstancia es secundaria respecto a los dos criterios de separación señalados con anterioridad²⁹.

El diferente impacto de los distintos programas

La generalización de los programas autonómicos de RMI esconde una profunda desigualdad en el impacto de los mismos. El siguiente cuadro presenta una estimación del gasto equivalente en RMI por persona pobre en las distintas CCAA³⁰.

²⁹ Es obvio que la protección que ofrecen las RMI incluye la realización de actividades para la inserción social. Sin embargo, en la práctica la inserción ha consistido sobre todo en la aplicación, como señalan Serrano y Arriba (1998), de procesos de control sobre quienes se encuentran en situación de participar formalmente en el mercado laboral pero están alejados del mismo. La tipologización de las RMI autonómicas a partir de los diferentes modelos de inserción aplicados sería incorrecta, dada la limitada asignación presupuestaria asignada a esta función en la práctica totalidad de las CCAA en relación con la que se destina a las prestaciones.

³⁰ A la hora de estimar el indicador se han tenido en cuenta los siguientes criterios:

* En primer lugar, se tiene en cuenta el gasto total relacionado con los programas RMI, incluyendo el gasto en prestaciones AES, programas de empleo directamente dirigidos al colectivo RMI y, en general, los programas de inserción asociados a la gestión de las RMI (excluyendo el personal de los servicios sociales). El dato corresponde al año 2002.

* El gasto se ajusta en segundo lugar, a efectos de determinar paridades de poder de compra autonómicas, utilizando a tales efectos el dato relativo a la ganancia hora media entre los obreros del sector servicios, el colectivo más representativo de los núcleos de bajos salarios, más cercanos por tanto a los límites de cobertura de las necesidades básicas.

Estimación del gasto en RMI por persona pobre en las CCAA españolas. 2002

C. Autónoma	Gasto anual por persona pobre	% respecto a la media
Andalucía	10.402	0,38
Aragón	8.995	0,33
Asturias	55.443	2,01
Canarias	11.113	0,40
Cantabria	46.184	1,67
Castilla y León	19.956	0,72
Castilla-La Mancha	7.990	0,29
Cataluña	20.651	0,75
C. Valenciana	5.283	0,19
Extremadura	8.116	0,29
Galicia	33.215	1,20
Illes Balears	9.050	0,33
La Rioja	13.610	0,49
Madrid	52.297	1,89
Murcia	10.034	0,36
Navarra	209.045	7,56
País Vasco	216.233	7,83
Total	27.634	1,00

Fuente: Estimación propia a partir de los datos presentados por las CCAA

Los datos reflejan con claridad la posición privilegiada del País Vasco y de Navarra, con un nivel de gasto por persona pobre en sus acciones de pobreza más de 7,5 veces superior a la media española. Muy lejos de esta situación se sitúan las CCAA de Asturias, Madrid y Cantabria, las otras tres comunidades autónomas con un gasto por persona pobre superior a la media, entre 1,5 y 2 veces superior a la cifra media española. Galicia, por su parte, se sitúa ligeramente por encima de la media española.

En una posición intermedia, con valores situados entre el 70 y 80% del valor medio español se sitúan las CCAA de Castilla y León y Cataluña. Ya muy por debajo de la media, con un gasto entre el 40 y el 50% se sitúan La Rioja y Canarias. El resto de las CCAA - Aragón, Illes Balears, Murcia, Castilla-La Mancha, Extremadura y Andalucía- se sitúan alrededor del 30% del gasto medio. El nivel mínimo, con un 19%, se alcanza en la Comunidad Valenciana.

Los datos ponen en evidencia la relación entre el nivel de gasto y los niveles de renta o de pobreza, con gastos en general muy inferiores en las CCAA más pobres. Sin embargo, también

* El volumen de pobres de referencia para la obtención del indicador se obtiene de los datos de Pinilla y Goerlich (2002). Los datos disponibles para el periodo 90-91 corresponden al método SPL y se ajustan en cada CCAA de acuerdo al impacto de la pobreza grave estimada en la Comunidad Autónoma del País Vasco para el mismo indicador en el año 2000.

debe señalarse la importante diferencia en el nivel de gasto en programas RMI en función de la división geográfica Norte-Sur, con niveles de gasto en general superiores en las CCAA del norte, incluyendo Madrid (y con las excepciones de Aragón e Illes Balears). Por tanto, las diferencias de gasto no pueden explicarse únicamente en función de mayores o menores niveles de renta o de pobreza, interviniendo otros factores como la menor incidencia del desempleo (claramente menor en las CCAA del norte) o la voluntad diferencial de gasto en política social que caracteriza tradicionalmente a ciertas administraciones, aspecto sin el que difícilmente podría entenderse el diferencial vasco y navarro³¹. Esta diferenciación aumentará además en el próximo futuro, dada la política de ajuste de las normativas, hechas o en curso, que probablemente se traducirán en un aumento del gasto relativo en CCAA como Galicia, Asturias, Castilla y León, Madrid y Baleares, comunidades en las que se detecta un proceso de ampliación de la cobertura prestacional cuyos efectos se irán notando en los próximos años.

Analizando con más detalle los elementos que explican estas diferencias, el primer aspecto a destacar se relaciona con el nivel de la cuantía mínima garantizada. En este sentido, se observa que las CCAA con mayor nivel de gasto por persona pobre tienden en general a situarse por encima de la media española en términos de las cuantías garantizadas. Esto es particularmente claro en el caso vasco, con una cuantía de la prestación 36% superior a la media española para una persona sola y entre 46 y 47% para unidades de convivencia de dos o más miembros. También lo es, aunque en menor medida, en el caso navarro, con cuantías 10% superiores para una persona sola y entre 13 y 15% para unidades de dos o más miembros. En la Comunidad de Madrid, si el nivel garantizado a una persona sola es similar a la media, está entre el 7 y 10% por encima para las unidades de dos o más personas. En cambio, en Asturias, los niveles garantizados son similares a la media y en Cantabria caen claramente por debajo.

Considerando el resto de CCAA llama la atención que prácticamente todas se sitúan en un intervalo que va del 95 al 105% de la media española, determinada en gran medida por el nivel de las PNC. Por debajo de ese intervalo encontramos algunas CCAA que se escapan del intervalo para todos los tamaños de la unidad, como sucede en Galicia (alrededor del 85% de la media) y

³¹ En su INFORME COMPARATIVO DE LAS NORMATIVAS AUTONÓMICAS EN RELACIÓN AL IMI, el SIIS destacaba que a medida que aumenta la renta de las CCAA, aumenta la cobertura de atención; una tendencia general que resulta similar a la que se observa en relación a otros gastos de la protección social. El SIIS también señalaba, no obstante, que Navarra y, especialmente, el País Vasco habían realizado un esfuerzo muy por encima de esa tendencia en la atención a las personas en situación de precariedad económica.

Los datos más recientes, con un esfuerzo de ajuste normativo muy nítido en las CCAA del norte han supuesto, sin embargo, una matización al ajuste renta/gasto RMI observado con anterioridad.

Cantabria (entre un 71 y un 77%), CCAA que sin embargo no son de las que menos gastan por persona pobre.

En otros casos, la salida del intervalo central – por abajo - sólo se produce para ciertos tamaños. Así, en Castilla-León, sólo se produce para unidades de dos o más miembros, aunque eso sí perdiendo importancia conforme aumenta el tamaño (de 2% más para una persona sola a 28% menos de la media para unidades de cuatro miembros). Lo mismo se observa en la Comunidad Valenciana (de 1% más para una persona sola a 17% menos en unidades con cuatro miembros). En Murcia, en cambio, la garantía mejora con el tamaño, con más del 8% para grupos de cuatro, situándose en cambio en apenas un 87% para personas solas. En La Rioja, en cambio, la caída es generalizada, del 14% para una persona sola y de alrededor del 20% para unidades de dos o más miembros, en el caso de las AIS, manteniéndose dentro del intervalo la cuantía garantizada para el IMI.

También hay salidas por arriba. Así, en Aragón, si la cuantía base supone un 98% de la media, la prestación garantizada es más generosa para unidades de dos o más miembros, desde un 8% más para unidades de dos personas a 17% más en unidades de cuatro. También se escapa en esta dirección Baleares merced a la reforma de cuantías asociada a la aprobación de su nuevo Decreto regulador. Sin embargo, al igual que en Aragón, sólo se escapa del intervalo para unidades de dos o más miembros (entre 11 y 16% más garantizado por apenas 1% en el caso de una persona sola). En Extremadura, la cuantía básica para una persona sola es un 10% superior a la media, manteniéndose el resto dentro del intervalo básico. Algo similar ocurre en Andalucía, con un 7% más para una persona sola.

Como puede observarse, salvo para el caso vasco y navarro, sin embargo, estas tendencias no son ilustrativas, observándose una política de cuantías relativamente común que, cuando se detectan pequeñas desviaciones, no parecen reflejar relación alguna con el nivel de gasto. En realidad, se constata que la política dominante de ajuste de las cuantías básicas a los límites de las PNC es una realidad global, con pequeñas diferencias ligadas a la aplicación de escalas de equivalencia más o menos generosas para definir las cuantías de las unidades pluripersonales. Sólo se alejan de esta realidad Navarra y, sobre todo, el País Vasco, resultando en este caso evidente la asociación de esta política al nivel de gasto consolidado.

Un primer elemento de control del gasto en las CCAA españolas, que las aleja sustancialmente de la dinámica observada en Navarra y el País Vasco, se asocia por tanto a la política de ajuste de cuantías ligadas a las PNC.

El ajuste de cuantías resulta fundamental, de hecho, para acceder a los colectivos pobres. Aunque estas cifras deban tomarse con cautela, al no tratarse sino de estimaciones, los datos reflejan que en Euskadi y en Navarra, entre el 70 y el 85% de las personas pobres se ven favorecidas de alguna forma por las acciones previstas en el programa de RMI. Esta proporción baja sustancialmente en el resto de las CCAA, situándose en alrededor del 25% en Madrid (aunque es probable que esta proporción aumente en el futuro, tras la aprobación de su nueva ley) y en menos del 20% en el resto de las CCAA. En realidad, el diferencial de cuantías, en especial en el caso del País Vasco, explica el aumento del gasto al permitir el acceso a las prestaciones a un volumen de población notablemente superior. El ajuste de las cuantías a las PNC sitúa en cambio la atención en otras CCAA a colectivos cuantitativamente marginales, no sólo en el contexto de la población en general sino también de la población más pobre.

Cuantías garantizadas por las RMI autonómicas por tamaño de la familia. 2002
(Posición respecto a la cifra media)

C. Autónoma	1	2	3	4
Andalucía	1,07	1,02	1,04	1,04
Aragón	0,98	1,08	1,13	1,17
Asturias	1,01	0,99	1,03	1,05
Canarias	0,97	0,99	0,90	0,96
Cantabria	0,71	0,74	0,77	0,77
Castilla y León	1,02	0,86	0,79	0,72
Castilla-La Mancha	1,03	0,97	0,97	0,97
Cataluña	1,02	0,99	0,98	0,96
Comunidad Valenciana	1,01	0,92	0,87	0,83
Extremadura	1,10	1,04	1,03	1,03
Galicia	0,86	0,85	0,86	0,84
Illes Balears	1,01	1,11	1,16	1,13
La Rioja (IMI)	1,03	0,97	0,96	0,95
(AIS)	0,86	0,81	0,80	0,79
Madrid	1,01	1,07	1,09	1,10
Murcia	0,87	0,98	1,04	1,08
Navarra	1,10	1,13	1,13	1,15
País Vasco	1,36	1,47	1,46	1,46
Total	1,00	1,00	1,00	1,00

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos presentados por las CCAA

Un segundo elemento a introducir tiene que ver con la política de gasto en acciones no directamente ligadas a la prestación de RMI (al menos en el sentido estricto). En este caso debe mencionarse el esfuerzo realizado en Navarra y Asturias, en particular en lo relativo a las acciones de tipo laboral. En el caso de Navarra, esto se traduce en el mantenimiento de un notable nivel de gasto en acciones de inserción laboral, con apenas un 53% del gasto total en prestaciones

económicas. En Asturias, esto se asocia al modelo de distintos IMI, laboral, formativo y social, con fuerte insistencia en el primero. Esto se traduce en un notable aumento del nivel de gasto diferencial.

El mantenimiento de un fuerte nivel de gasto en el conocido “salario social sudado” explica, de hecho, alguna de las peculiaridades de estas CCAA. En el caso de Navarra, explica que el nivel de gasto por persona pobre en Navarra sea similar al vasco, a pesar de basarse en una estructura de cuantías más baja que en el País Vasco. Lo que Euskadi gasta de más por la vía de un mayor acceso a la prestación por la vía de las cuantías, en Navarra se realiza por la vía de un mayor volumen de atendidos en mecanismos de RMI laboral.

La diferente situación de Asturias y de Madrid también refleja la dicotomía anterior. De esta forma, Asturias gasta más que Madrid por tener un sobredimensionamiento del gasto asociado a su programa de IMI laboral, a pesar de tener cuantías generales para el IMI social inferiores a las de Madrid y reflejar un nivel de cobertura respecto a la población pobre muy inferior que en esta última CCAA.

Estas diferencias son importantes porque muestran que no siempre el mayor nivel de gasto por persona pobre refleja correctamente el nivel de atención a la población en situación carencial. Puede darse la circunstancia que el esfuerzo de gasto se concentre especialmente en los colectivos atendidos, aún cuando estos no supongan una parte necesariamente importante de la población pobre total.

El tercer elemento explicativo del nivel de gasto se relaciona con la introducción de restricciones en el acceso a los derechos, ligadas a políticas presupuestarias. Este elemento distingue sustancialmente a CCAA como País Vasco y Navarra, que al menos en lo relativo a su Renta Básica no se ven condicionadas por estas limitaciones presupuestarias, de la mayor parte del resto de CCAA, si bien en Madrid, Aragón y Castilla-León también establecen mecanismos de ajuste del presupuesto a las necesidades (la reforma balear se orienta en el mismo sentido). En el resto de las CCAA la cobertura de las necesidades se ajusta a la existencia de un presupuesto económico limitado.

A pesar de todo, la mejora económica observada en los últimos años ha permitido consolidar un mayor ajuste a las necesidades. De esta forma, la favorable evolución económica, que ha permitido el aumento de los presupuestos autonómicos, así como la caída del número de beneficiarios potenciales, ha permitido en algunas CCAA del norte consolidar un mayor ajuste entre

atención y necesidades. Así, por ejemplo, hasta 1999 seguían registrándose en Asturias denegaciones por falta de presupuesto. Desde el año 2000, sin embargo, se consigue la suficiencia presupuestaria en esta comunidad. En 2001 se flexibiliza además la gestión de la prestación, ampliando la vigencia inicial de los convenios de colaboración y manteniendo abierta una convocatoria para permitir acoger situaciones puntuales de necesidad. Esta circunstancia no sólo afecta, no obstante, a estas CCAA. Así en Murcia se cuenta desde 1995 con presupuestos suficientes para ajustarse a las características de su convocatoria, destinándose el superávit a financiar los procesos de inserción. En general, sin embargo, no se han producido avances en los niveles de cobertura, mejorando cuantías o ampliando los colectivos a atender, en claro contraste con lo observado en el caso vasco, en el navarro o en el madrileño, en este último caso tras la reciente reforma legislativa. La situación actual, por tanto, en estas CCAA es de ajuste a la demanda o la necesidad pero desde una política de cuantías muy restrictiva que sitúa a una parte importante de la población pobre fuera de la prestación.

En algunas CCAA sin embargo, incluso desde la perspectiva restrictiva en materia de cuantías que acabamos de señalar, se sigue manteniendo la filosofía original de ajuste estricto a las disponibilidades presupuestarias como consecuencia de dificultades para cubrir las necesidades. En estos casos, se constata con claridad que limitación de cuantías y dificultades presupuestarias son elementos interrelacionados. En Andalucía, de hecho, la política de cuantías se ajusta a las disponibilidades presupuestarias, siendo conscientes los gestores de la insuficiencia de las mismas. En Murcia, comunidad en la que se observa un superávit económico en la gestión de las prestaciones, también se comparte a nivel técnico la insuficiencia de la prestación.

La aplicación de criterios de temporalidad, aunque responde igualmente a mecanismos de control a largo plazo del mantenimiento en la prestación, también se vincula generalmente a las necesidades de control presupuestario. La mayor parte de las CCAA españolas tiene previstas cláusulas relativas a la temporalidad (Galicia, Asturias, Cantabria, Castilla y León, La Rioja, Comunidad Valenciana, Murcia, Castilla-La Mancha, Andalucía y Canarias). Como puede comprobarse, el mapa de la temporalidad coincide en general con el de las CCAA más pobres y que menos gastan en la prestación, con la única excepción de Asturias y, en menor medida, de Galicia y Castilla y León. Estas tres CCAA también se caracterizan, no obstante, por niveles muy bajos de cobertura de las prestaciones respecto al volumen total de población pobre.

De esta forma, de disponer de mayor margen de maniobra financiera, esta política de temporalidad podría ser suprimida en muchas CCAA que sólo la aplican por necesidad económico-

financiera³². De hecho, en algunas CCAA, ante la mejoría económica reciente, ya se han introducido excepciones a la aplicación de la temporalidad (Galicia, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León). Y, como sucede en Galicia, hay una cierta tendencia a evitar la aplicación de la temporalidad ahí donde es exigida por ley. Dada la mejora de la situación económica, la Ley de acompañamiento de 1 de enero de 2003 ha supuesto una adaptación del criterio temporal mediante la prórroga del derecho hasta que se modifique la Ley³³. Aunque seguirá manteniéndose el límite, podrá exceptuarse su aplicación previo informe favorable de los servicios sociales (proceso no exento de la introducción de elementos de control social). De no haberse introducido esta previsión y aplicarse la normativa vigente de forma estricta, la previsión de los gestores era quedarse sin la tercera parte de los beneficiarios. En la misma línea, en Asturias, en los casos de cronificación por situaciones sociales se está permitiendo la permanencia en el IMI. Esta política se amplía además a comunidades en las que, en principio, no existen supuestos excepcionales. Así ocurre en La Rioja donde, si bien el IMI tiene una periodicidad de 2 años, se puede pasar tras los dos años a las AIS para volver posteriormente al IMI.

Otro aspecto a mencionar en la dimensión de restricciones de acceso hace referencia a la subsidiariedad e incompatibilidad. El elemento fundamental es el cierre del acceso a la prestación de preceptores de otras prestaciones públicas, aplicada en Galicia, Asturias, Castilla y León, La Rioja, Comunidad Valenciana, Murcia, Castilla-La Mancha, Extremadura y Canarias. A ello se añade el requisito de hacer valer los derechos de alimentos, exigido en todas las CCAA, sin apenas previsión de excepciones. Por citar un ejemplo de la importancia de esta cláusula, se observa que en Galicia, analizando las causas de denegación del acceso a la RISGA, un 12% de ellas se asocia a la existencia de personas legalmente obligadas y con posibilidades reales de prestar alimentos.

Finalmente, el propio acceso a las prestaciones también se ve condicionado por las formas de gestión de las prestaciones. Así, si bien se observa un progresivo aumento de la resolución de solicitudes en el año en Galicia, desde el 69% de 1992 a cifras superiores al 90% a partir de 1998, con un máximo del 93% en el año 2001, el control del nivel de resolución de los expedientes se presenta como una forma de ajuste entre demanda y disponibilidades presupuestarias. En

³² Aunque el resultado final no puede anticiparse, sí existe al menos cierta voluntad de intentar suprimir los límites temporales en la nueva definición del Plan de Inclusión Social andaluz que introducirá una regulación más acorde con lo que se está haciendo en otras CCAA.

³³ El nuevo proyecto de ley gallego prevé la introducción de ciertas excepciones al límite temporal, una nueva configuración del cómputo de recursos y la reducción a un año de la penalización impuesta sin poder realizar una nueva solicitud en determinados supuestos de extinción de la prestación.

Andalucía, en el periodo 1999-2001 las resoluciones tramitadas llegan únicamente al 77,3% del total, ofreciendo otro ejemplo de esta política de control del gasto por la vía del control de la demanda.

Las políticas de control también se asocian a los tiempos de resolución de los expedientes que son de 72 días para la RISGA en Galicia (58 en el caso de las AES), con diferencias llamativas por provincias (de 58 en Ourense a 86 en Coruña para la prestación de la RISGA). Los tiempos de resolución siguen siendo particularmente altos en algunas CCAA, por ejemplo en Andalucía, donde el tiempo de resolución medio se situó en 2001 en 4,18 meses. Todavía se situaba alrededor de 10 meses en 1997 y 1998, llegando a 16 meses en 1996. En Asturias, el tiempo medio de resolución es de alrededor de 4 meses para el IMI laboral, tiempo que se reduce a un mes en el caso del IMI social.

En la práctica, la aplicación de los tiempos de espera en el acceso a las prestaciones se relaciona igualmente con la gestión del volumen de beneficiarios de la prestación. En Andalucía, por ejemplo, el periodo de espera en el acceso a la prestación funciona de hecho como un mecanismo de adaptación a las realidades presupuestarias.

En un contexto de bajas cuantías y de aplicación de criterios de temporalidad y de limitaciones de acceso por restricciones presupuestarias o por la obligación de hacer valer derechos, la mayor o menor flexibilización de los requisitos de acceso acaba por resultar en realidad escasamente relevante. Por el contrario, en las CCAA donde la mayor flexibilización de los requisitos se asocia, como sucede en Navarra o el País Vasco, a una política de derecho real a la prestación, sin restricciones presupuestarias, resulta evidente el impacto que cualquier mejora en los niveles de acceso supone en términos de gasto.

Dado que es el más representativo del proceso emprendido, y que marca en gran medida las tendencias evolutivas ya observadas en otras CCAA, como Madrid, y que es probable que se observen en otras de ellas en el futuro, conviene mencionar el proceso de flexibilización de la normativa aplicado desde finales de los años 80 y a lo largo de los años 90 en el País Vasco en el acceso a las prestaciones. Este proceso puede resumirse en los siguientes puntos:

- * La progresiva ampliación de la cobertura de necesidades, atendiendo tanto a personas solas como a unidades de convivencia, contemplando de forma creciente a las susceptibles de convivir en el mismo hogar, en una aplicación cada vez más estricta del concepto de unidad de convivencia (aplicado en todo caso a las personas con menores a cargo y a matrimonios o parejas, conviviendo o no con otros familiares).

- * La reducción de los plazos de empadronamiento y de constitución de la unidad de convivencia.
- * La apertura a la población extranjera.
- * La eliminación del requisito mínimo de edad en el caso de toda persona que tuviera a otra económicamente a cargo –incluido el cónyuge o pareja - así como a los huérfanos de padre y madre.
- * La eliminación, a partir de la aplicación de la Ley 8/2000, de 10 de noviembre, del requisito de edad máxima, prevaleciendo el criterio de no excluir de la prestación a las personas mayores de 65 años con recursos insuficientes.

La importancia de este proceso de flexibilización, junto con otras medidas, ligadas a procesos de estímulos al empleo, explican la posición sustancialmente diferente del País Vasco en el contexto español, no explicable únicamente en términos de peculiaridad fiscal, dado que Euskadi no sólo se aleja, en su nivel de gasto, del resto de las CCAA sino también del que se observa en Navarra, comunidad que no sólo dispone de los mismos instrumentos financieros sino de un menor nivel de desempleo y de pobreza.

Hay que destacar, en este contexto, el esfuerzo de ajuste de las cuantías del IMI/RB que se ha realizado en los últimos años en el País Vasco, particularmente a partir de la aprobación en 1998 de la Ley contra la Exclusión y de instrumentos de ella derivados, entre ellos los estímulos al empleo, y del ajuste al alza de las cuantías garantizadas, vinculado a la aprobación posterior de la legislación que establece la Renta Básica. En este sentido, el aumento del gasto real en valores constantes entre 1998 y 2002 se sitúa en esta comunidad autónoma en un 104%, lo que es ilustrativo del impacto diferencial conjunto que tiene el sistema de cuantías, la flexibilización de requisitos y la introducción del modelo de estímulos al empleo

En definitiva, se observan notables diferencias en cuanto a la intensidad de la atención ofrecida a la población por los sistemas de RMI autonómicos. De hecho, podemos destacar algunos datos orientativos, estimados a partir de la información aportada por las distintas CCAA. Así, el País Vasco y Navarra, que apenas recogen un 4,9% del colectivo pobre en España, atienden sin embargo a un 27,3% del total de personas beneficiarias de la prestación, cubriendo nada menos que el 43,8% del gasto realizado en relación con las RMI (40,3% sólo en el País Vasco en el año 2002). En el

polo opuesto, las CCAA más pobres – Andalucía, Extremadura, Castilla-La Mancha y Canarias -, con un 38,6% estimado del total de pobres en España atienden al 33,4% del total de beneficiarios de las RMI pero con un gasto de apenas un 13,1% del total. El resto de las CCAA recogen al 56,5% de personas en situación de pobreza grave, con un 39,3% del total de beneficiarios de las RMI y un 43,1% del gasto total.

Valorando estas cifras, caracterizadas por el más absoluto de los desequilibrios, conviene retomar la siguiente reflexión de Arriba (2002) respecto a la posibilidad de hablar en España de un sistema real de garantía de ingresos mínimos para el conjunto de las personas residentes en el territorio: “Estas desigualdades territoriales debieran cuestionar la propia consideración unitaria de estos programas. De hecho, se puede afirmar que algunos programas autonómicos (en especial, el del País Vasco) sí son programas de renta mínima, mientras que otros encubren bajo esta denominación prestaciones asistenciales escasas, discrecionales y casi testimoniales. Los programas de rentas mínimas ... constituyen realmente la última forma de protección a la que podrían acceder muchas familias, una protección cuasi inexistente en una buena parte del territorio español”. Para la autora esto no es ajeno a la existencia de una relación, algo perversa, entre jerarquía protectora y una jerarquía territorial e institucional. Así señala que “[L]as prestaciones de mejor calidad (duración, intensidad, acceso y dependencia discrecional) son las más centralizadas. La subsidiariedad territorial se traduce en un ‘deterioro’ del nivel de protección”.

No siempre sucede así, sin embargo. El modelo de protección establecido en el País Vasco, así como en Navarra, implica en realidad una evidente mejora de los niveles de protección básica establecidos por las PNC. Lo mismo sucede con los complementos de pensiones gestionados por las CCAA. La Sentencia 239/2002 del Tribunal Constitucional refleja, por otra parte, que esta actuación autonómica se enmarca en el contexto de sus competencias constitucionales, abriendo así la puerta a una superación del deterioro de protección asociado a la actual asistencia social autonómica en el resto de España³⁴.

La dificultad de aplicación del modelo en su dimensión de inserción

Como hemos podido comprobar, los programas de RMI se centran en una dimensión prestacional de garantía de ingresos y en medidas de apoyo a la inserción. En la práctica, sin

³⁴ Respecto al contenido e implicaciones de esta Sentencia, puede consultarse, el artículo de Luis Sanzo, publicado el 25 de febrero de 2003 en los diarios *El Correo Español-El Pueblo Vasco* y *El Diario Vasco*, *Igualdad y Pensiones*.

embargo, lo cierto es que las acciones en materia de inserción han sido de dimensión limitada. En el caso vasco³⁵, por ejemplo, Sanzo (2002d)³⁶ destaca que su modelo de RMI ha desarrollado esencialmente la dimensión económica. En este sentido, en contraste con la rápida aprobación de la normativa de desarrollo de las prestaciones económicas, se observa un limitado desarrollo de la dimensión de inserción, marcada por la indefinición del modelo, el retraso en el desarrollo normativo (la primera normativa reglamentaria de desarrollo de los convenios de inserción es del año 2000, para un programa que se pone en marcha a finales de los años 80) y la ausencia de una planificación sectorial concreta hasta los primeros años del nuevo siglo. En el modelo descentralizado de gestión adoptado, se opta en gran medida por una dejación de las acciones de inserción en manos de los Ayuntamientos (aunque con participación financiera de Diputaciones Forales y Gobierno autonómico). Esta política se percibe con claridad en los datos económicos, con una limitada participación de las acciones de inserción en el gasto total (apenas un 24,5% en 1999), a pesar de una cierta tendencia al incremento de su participación relativa.

Cierto es que en el modelo vasco, a diferencia de muchas de las otras aproximaciones definidas en España, la intervención en la dimensión de garantía de recursos mínimos no queda subordinada a la dimensión de inserción, presentándose como un objetivo esencial per se³⁷.

Pero, según Sanzo, la realidad observada responde a una voluntad estratégica más amplia: “En el caso de las acciones desarrolladas en Euskadi en la lucha contra la pobreza no cabe duda de que el objetivo principal consistió en establecer un sistema de prestaciones económicas que permitiera luchar contra la pobreza que parecía enquistarse peligrosamente, a mediados y finales de los 80, en

³⁵ La consideración del modelo vasco tiene especial importancia dado que se trata no sólo del primero que se pone en marcha en España, constituyendo un evidente paradigma de referencia para el resto de CCCA, sino porque es el que sigue teniendo mayor importancia económica e impacto demográfico. Durante mucho tiempo ha sido considerado como el único modelo real de RMI en España.

³⁶ Conviene precisar que el desarrollo de este capítulo se basa fundamentalmente en los datos aportados por Sanzo en el trabajo mencionado (basado en gran medida en un avance de resultados del Estudio de Panel de Beneficiarios del IMI 2000-2002 desarrollado por el Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del Gobierno Vasco), así como en los distintos informes preparados por los Gobiernos autonómicos que se citan en el anexo de referencias bibliográficas – fundamentalmente Comunidad de Madrid (2002), Gobierno de Canarias (2002), Gobierno de Navarra (1999,2002), Gobierno del Principado de Asturias (2002), Junta de Andalucía (2002) y Xunta de Galicia (2002) -, remitiéndonos por tanto a dichas referencias. Salvo las referencias expresamente mencionadas a lo largo del texto, el resto se entiende referido a dichos documentos.

³⁷ En la concepción de la ley contra la exclusión vasca, constituyen instrumentos de lucha contra la exclusión no sólo los instrumentos de carácter social que se orienten específicamente a este objetivo, en particular los convenios de inserción; también lo son las prestaciones económicas necesarias para prevenir el riesgo de exclusión y contribuir a la inserción de quienes carezcan de los recursos económicos suficientes para desarrollar una vida independiente.

el seno de la sociedad vasca ... El objetivo, en definitiva, era conseguir estabilizar la situación económica de las familias de forma que no se consolidara un proceso de deterioro social y económico difícilmente reversible, evitando la aparición de nuevos procesos de exclusión en una sociedad tradicionalmente próspera”. Se pretendía en realidad “prevenir el proceso de empobrecimiento que pudiera haber constituido la base para la consolidación de importantes y peligrosas bolsas de marginalidad económica y social en Euskadi”.

Esta realidad nos previene sin duda ante el discurso voluntarista, y en cierta forma legitimador, que se realiza alrededor de la inserción en tanto que la inserción aparece como objetivo fundamental de una intervención que, en la práctica, es sobre todo económica³⁸. Esto debe ser especialmente mencionado si comparamos la situación descrita en Euskadi con las de otras comunidades autónomas donde el énfasis conceptual en la inserción ha sido más destacado. Así, según las cifras oficiales presentadas en su Memoria de Gestión 2001, la inversión económica en el programa IMI de Madrid entre octubre de 1990 y diciembre de 2001 se ha destinado en un 92,2% a la prestación económica y en el 7,8% restante a proyectos de integración (sin incluir los correspondientes a órganos ajenos a los servicios sociales).

En realidad, como pudimos comprobar, sólo en algunas CCAA, como Asturias y Navarra, puede seguir hablándose de una cierta tendencia a mantener la dimensión de inserción como un elemento sustancial del proceso de gasto, enfocado desde una perspectiva de “salario social sudado”. Sin embargo, incluso en estas comunidades lo cierto es que se observan tendencias de cambio que se orientan en la línea del modelo general.

En definitiva, los datos disponibles reflejan por tanto que los programas RMI se han centrado en lo sustancial en la prestación económica, a pesar de un cierto énfasis en el proceso de gasto para la inserción en algunas CCAA. A este nivel, se observa una diferencia cualitativa entre el modelo vasco y el resto, con Navarra en una posición intermedia.

³⁸ Sanzo señala respecto al caso vasco: “A este objetivo principal se añadió más un deseo que un objetivo. Ese deseo consistía en conseguir que no se consolidara una nueva clase pasiva de personas dependientes de las prestaciones, fomentando procesos de inserción que permitieran, si no salidas definitivas del IMI, sí al menos una rotación en las prestaciones. Para facilitar este objetivo, los instrumentos que facilitaba el nuevo RMI francés, particularmente el acceso obligatorio a un convenio de inserción, constituían sin duda una referencia importante. El RMI facilitó, de esta manera, tanto un diseño orientador para las actuaciones a desarrollar en este campo como una referencia legitimadora en que escudarse ante las fuerzas que se oponían entonces al Plan Integral de Lucha contra la Pobreza diseñado en Euskadi, particularmente desde la Administración Central. Los nuevos instrumentos que ofrecía el RMI francés formaban en cierta medida un escudo protector, tanto ante los adversarios externos como ante el peligro de una deriva financiera de las prestaciones del Plan, un fantasma que rondó los despachos de los responsables políticos en el primer año de su aplicación”.

EL IMPACTO DE LAS PRESTACIONES ECONÓMICAS

El impacto en la cobertura de las necesidades

1. La posibilidad de un modelo eficaz de atención a las necesidades básicas

Como hemos comprobado, en su dimensión prestacional, las RMI se orientan esencialmente a cubrir las necesidades económicas básicas. Si analizamos con detalle el modelo más desarrollado, el vasco, puede concluirse que ha tenido cierto éxito en la consecución de sus objetivos. En este caso, el modelo de garantía de ingresos asociado a la combinación de RMI, AES y estímulos al empleo resulta en general funcional en su objetivo de ajustar recursos disponibles y necesidades.

Por una parte, permite en general situar a las unidades de convivencia de personas no ocupadas por encima del umbral de pobreza³⁹. Aunque las cuantías garantizadas por la prestación de RMI no siempre resultan suficientes (cubren entre un 85 y un 100% de los recursos necesarios para superar el umbral de pobreza absoluta⁴⁰), en la práctica el aumento medio que supone el acceso a las AES (alrededor del 20%, por término medio) permite compensar las carencias. De esta forma, la combinación de IMI/RB y AES permite potencialmente mejorar la cobertura básica planteada, situando a sus beneficiarios, de ser correcta la gestión, por encima o, al menos, cerca de los umbrales de pobreza.

Por otra parte, el modelo facilita un mayor nivel de bienestar a los colectivos ocupados. Así, en este caso, la renta garantizada se acerca mucho –para una unidad de convivencia de tamaño medio - al ingreso medio neto estimado en el caso del grupo profesional de obreros del sector servicios, colectivo de referencia más cercano, reflejo en este sentido del nivel inferior de la estructura salarial existente en el País Vasco. Esto sitúa a estos colectivos entre un 85 y 95% de los umbrales de recursos necesarios para acceder al mínimo nivel de bienestar esperado socialmente.

Es importante observar que esta aproximación rompe uno de los principios señalados por Arriba (2002) como característicos del sistema español de protección social, esto es la introducción

³⁹ Tal y como queda definido por la EPDS vasca utilizando el método SPL (para el indicador de necesidades básicas).

⁴⁰ Caen por debajo del 90% en unidades de convivencia con 6 o más miembros.

de prestaciones básicas cuyas cuantías son inferiores al salario mínimo establecido legalmente, proporcionando por tanto una protección inferior a la que se podría conseguir mediante el acceso al trabajo. En la práctica, en el modelo vasco esto es únicamente cierto – y con matices si se tienen en cuenta las AES – para una persona sola dado que, en los demás casos, la cuantía garantizada es superior al salario mínimo. Esta aproximación sí contrasta radicalmente con la mayor parte de los demás modelos que definen prestaciones muy ajustadas al límite del SMI o que, expresamente, establecen la imposibilidad de superarlo.

2. Los requisitos asistenciales

Respecto a la eficacia del modelo vasco, sin embargo, hay que señalar ciertos aspectos de importancia. Por un lado, es evidente que las cuantías garantizadas son muy superiores a las del resto de España; por otro lado, destaca la circunstancia de que el objetivo de cobertura de necesidades sólo se consigue a través de la combinación de las prestaciones RMI y AES; finalmente, el RMI vasco es el único modelo de prestaciones que introduce un sistema estable de estímulos al empleo. Además, aún así, como veremos, la cobertura de necesidades se realiza en gran medida en precario

Las limitaciones del sistema de cuantías anterior

El nivel de ajuste del modelo vasco se asocia en gran medida al esfuerzo de ajuste reciente de las cuantías de la Renta Básica. Según Sanzo, “[E]l esfuerzo de actualización de las cuantías que ha supuesto la introducción de la Renta Básica se traduce de hecho en un ajuste muy superior a las necesidades reales de la población a partir de dicha aprobación, pasándose de cifras de alrededor del 70-75% en 1996 al 85-100% en el año 2002 (respecto a las necesidades básicas fijadas por los umbrales de pobreza en Euskadi”⁴¹). La cuantía entonces existente se situaba, en términos de pesetas constantes del año 2002, en 286,38 €, una cifra muy similar a la media de 293,89 € que se refleja para 2002 en el resto de las CCAA. En este sentido, puede ser claramente indicativa de la capacidad real de cobertura de las cuantías actuales, al menos para las regiones españolas de mayor nivel de renta⁴².

⁴¹ Nótese que los umbrales se calculan en Euskadi a partir del método SPL simplificado y no teniendo en cuenta el método Eurostat.

⁴² En las CCAA de menor renta, el impacto real en términos de cobertura de ingresos tiene que ser notablemente superior. En el caso de Andalucía, por ejemplo, los datos disponibles hacen pensar que el nivel prestacional puede acercarse a la cobertura del 100% de las necesidades básicas (excluidas las relacionadas con la vivienda).

Aún así, la percepción en las CCAA menos ricas también es coherente con el diagnóstico de insuficiencia de la prestación. De esta forma, en Murcia por ejemplo, se es consciente de que la prestación cubre muchas necesidades pero que el importe es insuficiente.

La importancia de una actuación económica multidimensional

Sanzo asocia, por otra parte, los positivos resultados del caso vasco al carácter pluridimensional de las intervenciones asociadas a los RMI, las cuales tratan de hacer frente a muy distintas finalidades, como son la cobertura de las necesidades básicas ordinarias de la población, la atención a sus necesidades extraordinarias o la solución de carencias estructurales, relacionadas con las condiciones generales de vida y el acceso a un nivel de equipamiento e instalaciones adecuados en la vivienda.

En la práctica, de hecho, el desarrollo de los modelos de RMI en España no se limita a la prestación básica sino que incluye también ayudas complementarias como las AES o los modelos de complementos económicos personales definidos en Cataluña. Incorpora, además, acciones, coyunturales o estructurales de incentivación o estímulo al empleo que tratan de garantizar que el acceso al empleo aporte un plus a los titulares de las prestaciones de RMI, evitando la trampa de la pobreza.

En el caso vasco, destaca la importancia real de las AES como prestaciones complementarias, constituyendo de hecho un elemento esencial del modelo, abierto además a otros colectivos que los no estrictamente beneficiarios de las prestaciones RMI (150% recursos IMI) y con una dimensión presupuestaria importante (20 millones de euros en el año 2002). Como señala Sanzo, “[L]a importancia del recurso a las AES no es meramente formal sino que constituye una de las características del modelo normativo diseñado en Euskadi en la lucha contra la pobreza. No se trata en este sentido de un complemento marginal sino de un elemento específico del modelo de intervención, con una dimensión presupuestaria importante”. Como hemos visto, de hecho, sólo en el contexto de la actuación conjunta RMI-AES es posible en esta comunidad acercarse a un cierto nivel de cobertura de las necesidades.

La aproximación a este problema en Castilla-La Mancha o Aragón se vincula a la propia prestación. Los gastos de alojamiento, entendiendo por tales los alquileres, a excepción de los ya financiados por otros programas de carácter social, y la amortización de préstamos para vivienda, da

lugar a un incremento de la prestación económica en un 20% de la cuantía que corresponde a la unidad familiar en función del número de miembros.

Otras CCAA en cambio, como Cataluña, consideran que el problema de la vivienda no se puede afrontar desde la protección social, no actuando por tanto en esta dimensión.

El peso relativo de las AES es, sin embargo, relativamente limitado. En Galicia, la proporción es del 9,5% (10,3% otras fuentes). En Navarra, después de situarse en cifras similares en 1997 y 1998, cae sustancialmente con posterioridad hasta situarse en el 4,6% en el año 2000, aumentando de nuevo no obstante en el 2001, aunque situándose en apenas un 6,8%. En La Rioja, las AES las conceden en la práctica los ayuntamientos, limitándose el Gobierno autonómico únicamente a conceder AES para residentes en municipios muy pequeños, lo que limita su impacto real.

En Euskadi, la proporción de las AES en el gasto en prestaciones de garantía de recursos es muy superior, situándose en un 19,4% en el año 2002 (21,4% en el 2001). La importancia del gasto AES en el modelo RMI vasco no destaca únicamente en esta dimensión relativa. Si analizamos el impacto absoluto de la actuación, se comprueba que en realidad el nivel de gasto per cápita deflactado en términos de paridades de poder de compra implica un nivel de gasto superior al que realiza el resto de CCAA en renta básica, con las únicas excepciones de Navarra, Asturias y Madrid. En la práctica, esta actuación se dirige fundamentalmente a cubrir necesidades relacionadas con la vivienda y, de forma más particular, con el pago de alquileres (y, en menor medida, amortizaciones de créditos) y la cobertura de gastos de mantenimiento (agua, energía, etc.).

Además de las AES, es preciso mencionar la actuación en el marco de los estímulos al empleo. Respecto a esta cuestión, como hemos visto, en el País Vasco, aparece con claridad el objetivo de permitir aplicar cuantías relativamente elevadas a los no ocupados vía IMI/RB y de apoyar a las personas con bajos salarios. Como destaca Sanzo, respecto a los estímulos para el empleo, “El objetivo de la medida es garantizar que el acceso al empleo constituya un aspecto económicamente positivo para los titulares de estas prestaciones, de forma que se superen algunas contradicciones habituales de los sistemas de garantía de ingresos, en particular la realidad de que cualquier plus de ingreso por el trabajo queda automáticamente deducido de la cuantía de las prestaciones”. La principal ventaja del modelo señalado es que permite establecer para todas las unidades necesitadas unas cuantías mínimas de IMI/RB que resultan elevadas – por ejemplo respecto al Salario Mínimo Interprofesional (SMI)-, garantizando al mismo tiempo unos ingresos notablemente superiores a los beneficiarios que tengan contacto con el empleo.

Este mecanismo constituye, además, una alternativa a los modelos de baja cuantía prestacional, ajustados a las PNC, que inevitablemente resultan funcionales con la economía sumergida. Una prestación de baja cuantía, que implicara su no funcionalidad en la cobertura de las necesidades básicas, haría en este sentido inevitable la existencia de ese modelo de economía no declarada, no resultando además ningún beneficio directo asociado de la declaración de dicha actividad. Muchos gestores autonómicos reconocen la presencia efectiva de esta realidad en sus comunidades autónomas.

Alguna forma de estímulo al empleo es un objetivo crecientemente considerado en las normativas autonómicas, por ejemplo en Galicia (donde se prevé un incremento del 25% sobre el subsidio básico) o Cataluña. En todo caso, como se destaca en Castilla y León, se observa de forma creciente la necesidad de mantener un equilibrio entre la garantía de unos niveles suficientes de garantía de subsistencia y medidas que prevengan la desincentivación en el acceso al empleo.

Que, además, se ajuste a las necesidades familiares

Una de las carencias del modelo vasco es la ausencia de un tratamiento que tenga en cuenta - además de las necesidades ligadas al tamaño de las familias, a los gastos específicos (sobre todo los ligados a la vivienda) y a los procesos de incorporación laboral - la peculiar composición de la familia. Los estudios más recientes reflejan una cierta falta de consideración de las necesidades ligadas a la presencia de menores, en particular en familias numerosas de base biparental⁴³.

Resulta por ello de interés el sistema de complementos familiares previsto en Cataluña para adaptar la atención prestacional a las características del grupo familiar, en especial en referencia a la presencia de menores, disminuidos, personas dependientes o situaciones de monoparentalidad, todo ello con el objetivo es mantener el poder adquisitivo. Cataluña ha gastado más de 4 millones de euros en complementos de ingresos en 2.002 en esta política que supone, en cierta forma, superar la concepción tradicional de las políticas de mínimos, aplicando cuantías ajustadas a las características de cada caso. También puede mencionarse el mayor nivel de complemento atribuido a los menores de 18 años en la Comunidad de Murcia (100% frente a 50% en el caso de personas mayores de 18 años).

En este punto debe igualmente mencionarse el tratamiento específico dado a la población anciana, desarrollado en CCAA como Madrid, Navarra o Cataluña. En esta última comunidad se

valora especialmente positiva, en términos de justicia social, esta medida que impide la expulsión de los ancianos de las familias y aumenta el grado de protección. El tener a un anciano en casa se convierte en gran medida, por esta vía, en un estímulo económico.

Conclusión: Las dificultades asistenciales

En el caso vasco, en definitiva, los positivos resultados observados se asocian en gran medida a la notable mejora de los baremos garantizados por su Renta Básica a partir de 1999 y, sobre todo, de 2001. Esta mejora responde a la percepción dominante entre los beneficiarios de la insuficiencia del nivel de las prestaciones respecto a las necesidades existentes. En realidad, si el sistema de protección funciona en su objetivo de ajustar recursos disponibles y necesidades básicas, consiguiendo resultados importantes a largo plazo, lo cierto es que, como menciona Sanzo, “lo hace en situación límite, operando a partir de unas prestaciones ajustadas al máximo, sujetas a los avatares de las disponibilidades presupuestarias y a la política de actualización de las prestaciones básicas, en un contexto de una evidente limitación de recursos de reserva entre los beneficiarios. Esto hace que cualquier problema extraordinario o imprevisto genere grandes dificultades a los beneficiarios y sólo pueda solventarse mediante el recurso a ayudas familiares”.

Las consecuencias de este desfase resultan importantes en términos de deudas pendientes (35,3% de las unidades de marzo de 2000 en esa situación), impagados (19,1%), cortes de suministro (11%), ausencia de ahorros (74,9%), etc. Estos datos confirman la persistencia de situaciones de gran dificultad para hacer frente a las necesidades básicas, situación que está en el origen de la obligación de recurrir masivamente a las ayudas familiares (77,1% de los casos).

Por otra parte, las unidades beneficiarias del IMI también se ven afectadas por importantes problemas de cara a superar la pobreza de acumulación. En este sentido, centrándonos en los titulares del IMI de marzo de 2000, podemos observar los siguientes déficits materiales básicos en sus hogares: un 10,6% no dispone de bañera o ducha en condiciones, un 8,8% carece de frigorífico, un 8,6% de lavadora y un 5,8% de cocina (en buenas condiciones de funcionamiento); un 4% carece de agua caliente, un 0,8% de luz y un 0,6% de agua corriente; finalmente, un 16,5% señala disponer de una vivienda en mal estado. En principio, esto evidencia un insuficiente impacto de las AES en este campo dado que estas prestaciones tienen precisamente por finalidad prevenir estas realidades carenciales.

⁴³ Nótese que este problema se asocia en parte a la introducción, en la última reforma de la Renta Básica, de

No disponemos de datos de esta naturaleza para otras CCAA pero es evidente que no es probable que los resultados de partida sean más favorables.

un tope del 125% del SMI como cuantía a percibir, un sistema de tope no aplicado con anterioridad.

Los efectos integradores de la prestación

Lo cierto, no obstante, es que la política de prestaciones se caracteriza por sus positivos efectos integradores. En el caso del País Vasco, el modelo se presenta como una garantía de estabilidad familiar (un 96,1% de los beneficiarios señalan mantener internamente buenas relaciones personales) y de integración social (85% perteneciente a familias integradas en su entorno, 83,4% insertables según los trabajadores sociales.). La distinción entre IMI y AIS en La Rioja supone, por su parte, otra indicación del potencial integrador. Pues bien, en esta comunidad autónoma, el 63,1% de los titulares son beneficiarios del IMI, siendo por tanto considerados como colectivos integrables sin mayor problemática que la ausencia de empleo.

Por otra parte, los datos disponibles reflejan a largo plazo el mantenimiento de los niveles de incidencia en las problemáticas personales y sociales entre los estudios realizados a primeros de los 90 y en el año 2000, lo que refleja una contención de estos problemas. Esta cuestión resulta fundamental por una razón que históricamente ha venido siendo señalada por los estudios de pobreza: la asociación entre pobreza y acentuación, casi a ritmos geométricos, de los problemas personales y sociales a ella asociados. La contención de estos problemas refleja, por tanto, la favorable incidencia de las acciones de RMI.

En realidad, es en la mejora de la capacidad de las familias para mantener una vida económicamente autosuficiente donde el modelo RMI ha evidenciado de forma más directa sus potencialidades integradoras, al menos en el País Vasco. Al garantizar las ayudas, aún en situación precaria, un mínimo ajuste de los ingresos disponibles a las necesidades esenciales de gasto, las prestaciones se convierten en una garantía para la estabilidad económica familiar, incluso en momentos de muy grave crisis económica. El acceso a las ayudas actúa en las familias a modo de prevención de procesos económicos de empobrecimiento, evitando que se generalicen situaciones de desacumulación y de desestabilización de la economía familiar.

Los efectos económicos positivos son evidentes. Incluso en un periodo en el que el nivel de la cuantía de la prestación vasca no se alejaba en exceso de los del resto de las CCAA, en el año 2000, un 69,1% de los beneficiarios de la prestación de RMI reflejaban una situación económica normalizada, sin problemas de cortes de suministro de energía, embargo de bienes, recurso a ahorros acumulados o créditos extraordinarios o deudas a las que no se puede hacer frente. Se trata de situaciones difíciles pero no desesperadas en la mayoría de los casos, cuya solución además pasa sobre todo por la inserción laboral. Por eso, apenas un 28,3% de los titulares de marzo de 2000

asociaban su precariedad económica fundamentalmente al nivel de las prestaciones. Se observaba, además, una caída en el peso relativo de los indicadores carenciales (deudas, impagos, avisos de cortes) entre 90-92 y 2000 para el conjunto de beneficiarios de la prestación. También mejoran los indicadores de acumulación (carencias instalaciones y equipamientos básicos).

Los datos disponibles para Madrid confirman este diagnóstico. Así, por ejemplo, si tenemos en cuenta un indicador comparable, observamos que un 16% de los hogares titulares tienen problemas de endeudamiento o impagos de vivienda en el año 2001 (cayendo desde el 17,6% del año anterior). Los hogares afectados en Euskadi eran el 15,4% para el mismo periodo, una proporción por tanto similar.

Gracias en parte a las prestaciones de la LCE – además de a la mejora de las prestaciones por ancianidad e invalidez, contributivas o no - ha sido por ello posible controlar los procesos negativos ligados a la persistencia de la pobreza extrema, circunstancia que se traduce en la mejora generalizada de los indicadores de precariedad y en una notable caída de los indicadores de pobreza subjetiva en los últimos quince años en esta comunidad autónoma (del 17,4% en 1986 al 2,4% en el año 2000).

En definitiva, como señala Sanzo, la gran mayoría de los titulares no sólo se caracterizan por una situación económica difícil pero estabilizada sino también por la ausencia de procesos graves de marginación y exclusión social. Por esa razón, el autor sostiene que “parece correcto sostener que el acceso a unos recursos económicos estables ha constituido el primer y más elemental instrumento para la inserción social previsto por el Plan. Este hecho fue expresamente reconocido en la exposición de motivos de la LCE”.

La aceptación social de los programas

A la vista de estos datos, resulta evidente que, en tanto que cumple sus objetivos, aunque sólo sea de manera parcial, la prestación de RMI goza en general de una valoración positiva. En Euskadi, un 84,3% de los beneficiarios analizados en marzo de 2000 considera positivamente la prestación. La práctica totalidad de los titulares actuales (97,8%) recurriría de nuevo al IMI en circunstancias similares. La mayoría cree además que tendrá que hacerlo en el futuro (75,6%).

El paso por la prestación es valorado positivamente. Así, tras el acceso al IMI/RB, la situación personal y familiar de los titulares ha mejorado en un 42,2% de los casos por apenas un 5,4% de casos de empeoramiento (el 52,4% restante se mantiene igual).

Con unas cargas financieras limitadas

Es llamativo observar que los efectos positivos de las RMI no tienen importantes implicaciones financieras, incluso en el caso vasco. Si bien destaca la importancia del gasto en el sector en la política autonómica, con un 4,98% de las transferencias corrientes del Gobierno Vasco destinadas al mantenimiento de IMI/AES en el año 2000, lo cierto es que el peso de este gasto en términos macroeconómicos es limitado: apenas un 2% del presupuesto del Gobierno Vasco en 2001 o un 1,03% del correspondiente a Gobierno y Diputaciones, incluyendo las partidas destinadas a la inserción. El impacto en el PIB de las prestaciones resulta muy pequeño, situándose en apenas un 0,16% del mismo en 1999, 0,19% considerando el conjunto del gasto⁴⁴. Respecto al gasto en pensiones, el gasto en IMI y AES apenas supuso un 2,29% del total de dicho gasto en el año 2000, si bien fue casi el doble del que correspondió a las Prestaciones No Contributivas, un aspecto característico de esta Comunidad Autónoma.

En definitiva, si el esfuerzo económico es importante, probablemente decisivo en términos de gasto corriente del Gobierno Vasco, las cifras son escasamente significativas en el contexto general de la economía y del gasto social total. Como señala Sanzo, “[N]o se ha producido la temida presión financiera sobre la Administración, hasta el punto de que se han ido ampliando progresivamente los colectivos susceptibles de acceder al IMI y se han generado nuevos programas de importancia - estímulos al empleo o Auzolan, por ejemplo -”.

Si bien este diagnóstico no puede ser ampliado al resto de las CCAA, dado el peculiar modelo de financiación autonómica existente en el País Vasco, y en Navarra, lo cierto es que nada impediría financiar un nivel similar de gasto a nivel del conjunto de las CCAA españolas. Se trata, en este sentido, de cuantías muy limitadas y fácilmente abarcables por las Administraciones Públicas si existiera la voluntad de hacer frente a dicho gasto.

⁴⁴ Es importante destacar no obstante que, tras la puesta en marcha de la Renta Básica y del Decreto de Estímulos al Empleo, el peso relativo del gasto en estas partidas refleja un incremento notable que se notará en la participación en el PIB. De forma orientativa, en principio se estima que el impacto de las prestaciones sube al 0,23% del PIB en el año 2001.

Y un fuerte impacto demográfico

Esta actuación económica se justifica aún más si se tiene en cuenta el impacto humano de las actuaciones. Con una aportación financiera tan reducida, la incidencia demográfica de las prestaciones resulta muy alta. Así, en el año 2001, el IMI incidió en un 2,62% de las unidades familiares vascas. Las AES, por su parte, incidieron en un 2,2% de la población, con un 40,4% de ellos no beneficiarios del IMI. En conjunto, IMI y AES benefician a alrededor del 3,5% de las unidades en Euskadi. A lo largo de su existencia, se estima en el País Vasco en alrededor del 5-6% del total las unidades beneficiarias de IMI o AES.

Aunque el impacto es menor en otras CCAA, éste no deja de resultar significativo. De esta forma, la Comunidad de Madrid estima que al finalizar 2001 habrán pasado por el programa IMI desde sus comienzos un 2,56% de la población madrileña⁴⁵.

El impacto es muy inferior en la mayoría de las demás CCAA, lo que se asocia a la política de acceso y de cuantías, además de a la situación favorable del empleo que facilita mayores posibilidades de solucionar los problemas por la vía del empleo. Mientras en algunas CCAA, se asocia las bajas cuantías a las dificultades financieras (Andalucía, por ejemplo), en otras se considera positiva esta situación en la que las posibilidades de elevado nivel de vida y empleo permiten la salida de la prestación (La Rioja)⁴⁶.

⁴⁵ Debe señalarse que estas cifras se mueven en los niveles de pobreza con los que trabajan las distintas CCAA. Así, el indicador de riesgo de pobreza de referencia en la Comunidad Autónoma del País Vasco se situaba en el año 2000 en el 5,5%, proporción que baja al 4,1% si se tiene en cuenta a los colectivos en riesgo que señalaban disponer de recursos realmente insuficientes.

⁴⁶ En La Rioja, se considera que no hay colectivos que se queden al margen de las prestaciones, a excepción de aquellos que “no llegan al sistema”, es decir los inmigrantes en situación irregular, colectivo al que no se tiene intención de llegar.

LA EVOLUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DE LA PRESTACIÓN DE RMI Y DE LAS AES

Evolución de la RMI

En lo relativo a la evolución del volumen de beneficiarios de las RMI, y partiendo de las CCAA con mayor volumen de gasto, los datos evolutivos revelan en el caso vasco un aumento progresivo del número de unidades beneficiarias del IMI/RB, desde los 4.885 beneficiarios totales del año 1989 a los 18.714 del año 2001.

Esta evolución está, en general, muy condicionada por los factores ligados al proceso de despegue del programa y a los distintos procesos de liberalización de los criterios de acceso. Sin embargo, también resulta perceptible la incidencia diferencial del desempleo, factor cuyos ciclos de evolución resultan determinantes en la evolución del número de beneficiarios. De esta forma, el fuerte crecimiento de los beneficiarios que se observa entre 1992 y 1995 se asocia al repunte del desempleo en el periodo, en un contexto de persistencia e incluso recrudescimiento de la pérdida de vitalidad de la economía. Con todo, el aumento del número medio de titulares marca la pauta hasta 1997. La reciente evolución del IMI nos muestra una evolución en el mismo sentido, descendiendo en este caso la cifra de unidades beneficiarias entre 1997 y 1999, en un contexto de mejora del desempleo, caída que habría sido mayor de no haberse liberalizado de nuevo los criterios de acceso a partir de 1998.

El aumento del número de unidades beneficiarias a partir de 1999 se asocia por su parte al sustancial aumento de los baremos a partir de esa fecha, en especial tras la puesta en marcha de la Renta Básica, y a la introducción de la política de estímulos al empleo⁴⁷. Estas dos circunstancias se traducen a corto plazo en un aumento del número de beneficiarios, a pesar de la tendencia descendente en el volumen de desempleados.

En Navarra, la aprobación de la nueva normativa de Renta Básica en 1999 marca igualmente, por la mejora de cuantías y la mayor flexibilización normativa, una evolución al alza de los beneficiarios, aún en un contexto de clara caída de los niveles de desempleo, aumentando así de 1624 unidades beneficiarias en 1999 a 1920 en el año 2001. En esta Comunidad Autónoma, la

⁴⁷ En el caso de la política de estímulos al empleo, ello se debe a que la introducción del doble sistema de baremos permite incorporarse al IMI/Renta Básica a personas ocupadas que, anteriormente, se situaban por encima de los baremos IMI.

evolución de la prestación en los años 90 refleja igualmente un progresivo aumento del número de titulares que se mantiene hasta 1997. Entre 1997 y 1999 el impacto favorable de la evolución económica se traduce, más que en una caída, en una ruptura del proceso ascendente y en la estabilización de las cifras de beneficiarios (de 1646 unidades beneficiarias en 1997 a 1624 en 1999).

Al igual que en el País Vasco, y de forma menos nítida en Navarra, en el caso de la Comunidad de Madrid la evolución de las altas en la prestación refleja igualmente una caída a partir de 1997, después de un periodo de aumento que se extiende hasta 1996. Sin embargo, en esta Comunidad la buena evolución de las salidas definitivas en la primera mitad de los 90 permitió mantener unas cifras estables de beneficiarios hasta 1996, aumentando en cambio los atendidos entre 1996 y 1998, año a partir del cual se inicia el proceso de caída. La evolución del volumen de titulares madrileños está sin embargo muy condicionada por los procesos de gestión de la prestación y, más específicamente, con el intento de control del número de titulares para ajustarlo a las realidades presupuestarias. Madrid es, de hecho, unas de las CCAA en las que la filosofía de la inserción se utiliza más claramente en el periodo para regular la cartera de titulares del IMI.

En Castilla y León, se observa un muy fuerte aumento del volumen de preceptores hasta 1996, con 3.306 beneficiarios a finales de dicho año. La caída del volumen de titulares entre 1997 y 2000, relativamente limitada, sitúa a finales de dicho año el número de beneficiarios en 2.814 personas, una cifra similar a la de 1994. Las mejoras normativas de los años posteriores se traducen en un pequeño aumento en 2001 y 2002, con 3000 titulares a finales de este último año.

En la misma línea, en La Rioja, 1996 marca el máximo en el número de personas preceptoras, con un total de 254, bajando progresivamente hasta los 179 del año 2001. El aumento de 2002 (214 preceptores) se vincula a la reforma de la prestación. En Asturias, los datos disponibles reflejan una notable caída del número de beneficiarios desde 1999.

La evolución de las solicitudes en Galicia refleja, por su parte, un incremento continuado hasta 1995. A partir de ese año se observa una progresiva caída, desde las 2.886 solicitudes máximas registradas en 1995 hasta las 2.048 del año 2000. El año 2001 registra, sin embargo, un pequeño incremento (2.085 solicitudes).

En la Comunidad Valenciana, el modelo peculiar de gestión adoptado no permite entrever una evolución clara, con subidas y bajadas prácticamente continuadas. La evolución del gasto refleja una tendencia expansiva hasta el año 1999, cayendo posteriormente entre los años 2000 y 2002. La caída parece reflejar una adaptación presupuestaria a las necesidades, en un contexto de fuerte aumento

del volumen de empleo. En Murcia también se observa, por su parte, una caída del volumen de beneficiarios del IMI desde 1999.

En cuanto a las CCAA del sur, en Andalucía se detecta un notable aumento de los beneficiarios tras la reforma de 1999, aunque en un contexto en general alcista de la atención a lo largo de todos los años 90. Sin embargo, este aumento es compatible con una reducción presupuestaria en los años 2001 y 2002 que permite introducir una partida de 1000 millones de pesetas para actividades de inserción sociolaboral (23,8% del presupuesto total para 2002).

En Canarias, el número de perceptores aumenta hasta finales de 1996, estabilizándose con posterioridad hasta 1998, cayendo sustancialmente en los años 2000 a 2002.

La evolución del volumen de titulares no es necesariamente un indicador de la evolución de la necesidad ya que afectan múltiples factores ligados a la configuración normativa de acceso y a la propia gestión de las prestaciones. También resulta decisivo el proceso de adaptación a la prestación por parte de los usuarios, en particular en el caso de aquellos que reflejan mayor tendencia a la permanencia. Los datos disponibles sí permiten, no obstante, reflejar la tendencia expansiva del colectivo atendido hasta mediados de los años 90 en todas las CCAA. El aumento de los titulares de las RMI autonómicas se mantiene hasta 1995 en Galicia, hasta 1996 en Castilla y León, La Rioja y Canarias, hasta 1997 en Navarra y el País Vasco, hasta 1998 en Madrid y hasta 1999 en Murcia y la Comunidad Valenciana. Andalucía, en gran medida como consecuencia de cambios normativos, sigue viendo aumentar el número de beneficiarios hasta el año 2000.

A partir de los años 96-97, sin embargo, la mayoría de las CCAA reflejan procesos de estabilización o caída de las unidades beneficiarias, en particular en aquellas en las que el acceso a la prestación está menos ligado a procesos de control vía gestión, lo que indica un efectivo cambio de ciclo. La caída se mantiene en general en los años posteriores, salvo en aquellas CCAA que reforman sus normativas para favorecer el acceso de nuevos colectivos – casos de Navarra o el País Vasco – No obstante, debe mencionarse un cierto repunte del volumen de titulares en algunas CCAA, particularmente en el noroeste (Galicia, Castilla y León o La Rioja). Este aumento, que en parte se vincula a adaptaciones normativas, no resulta sin embargo llamativo.

Evolución de las AES

En cuanto a las AES, es sin duda la evolución en el País Vasco, la comunidad en la que tienen mayor impacto, la que resulta más llamativa. En este caso el dato importante, que debe interpretarse en estrecha relación con la evolución económica de las AES, es la tendencia creciente del número de beneficiarios de la prestación. La introducción de restricciones financieras ha supuesto, sin embargo, su pérdida constante de importancia respecto al IMI, al menos hasta 1997. Así, partiendo de un impacto cuantitativo en realidad superior al IMI, tanto en términos económicos como de número de beneficiarios, que se mantiene entre 1989 y 1992, a partir de entonces el volumen de beneficiarios cae sustancialmente por debajo del número correspondiente al IMI.

Aunque la tendencia a un menor número de beneficiarios de las AES respecto al IMI y la Renta Básica se mantiene desde la fecha señalada, se observa no obstante una tendencia ascendente en la proporción de beneficiarios AES respecto a los del IMI/RB a partir de 1996. Esta proporción pasa así del mínimo del 73% observado en 1996 al 84,3% registrado en el año 2001.

Esta evolución muestra unos rasgos muy similares en Galicia. En este sentido, los datos relativos a las solicitudes de ayudas de emergencia social en esa comunidad revelan la existencia de una demanda superior a la correspondiente a la prestación de RMI en los dos primeros años efectivos de implantación (1992 y 1993). A diferencia de la RISGA, sin embargo, entre 1993 y 1995 las solicitudes AES se estabilizan, lo que contribuye a situar la demanda por debajo de la correspondiente a la RISGA a partir de 1994. Las AES pasan a representar un 59,6% de las solicitudes de RISGA en 1997. Sin embargo, si la demanda cae claramente en 1996 y 1997, entre 1998 y 2001 tiende a recuperarse en claro contraste con la evolución de la RISGA. De esta forma, el peso relativo de la demanda AES vuelve a aumentar hasta un 94,9% de la demanda RISGA en el año 2001, una evolución coherente con lo reflejado para el País Vasco. En realidad, la experiencia gallega revela que la demanda de AES es muy similar a la de la RISGA. En algunas áreas territoriales, por ejemplo en las provincias de Lugo y Ourense, resulta incluso mayor desde la implantación del sistema de mínimos garantizados.

En Navarra, se observa igualmente una evolución al alza del volumen de preceptores de las ayudas extraordinarias. Este incremento, al igual que en las otras CCAA consideradas, se acentúa en los últimos años, con fuertes aumentos en 1999-2000 y, sobre todo 2001. Al igual que en Galicia, se observa en cambio cierta estabilización en el aumento de los beneficiarios en años intermedios, concretamente entre 1995 y 1998.

En otras CCAA, estas ayudas, cuando existen, tienden a tener un impacto marginal. Así, en Andalucía las ayudas tienen un impacto muy limitado, afectando a apenas un 0,9% de las concesiones.

Los datos analizados nos permiten extraer dos importantes conclusiones. En primer lugar, se trata de ayudas de gran importancia que reflejan la intensidad de las problemáticas que están llamadas a atender. En realidad, del estudio de la demanda de los primeros años, en especial en CCAA en las que inicialmente no se imponen límites de gasto, como el caso del País Vasco, se observa que se trata de ayudas que se refieren a potencialmente a un colectivo tan amplio o incluso mayor que el de las RMI.

El segundo aspecto a destacar es que, si bien la situación descrita se asocia a las carencias de partida acumuladas (no hay que olvidar que las AES se orientan a cubrir carencias de “acumulación”, lo cierto es que la evolución reciente, a partir de 1996 en Euskadi y de 1998 en Galicia y Navarra, refleja un nuevo aumento de la importancia relativa de la demanda extraordinaria. Por la naturaleza de los problemas principalmente atendidos vías AES, la razón se asocia a la creciente dificultad de acceso y mantenimiento en la vivienda.

Los datos anteriores reflejan, por ejemplo en el caso vasco, los límites de atención existentes en las AES como consecuencia de la introducción de estrictos topes presupuestarios de gasto a partir de 1993, en claro contraste con la política abierta aplicada al IMI. El estudio de los niveles de cobertura de las diferentes prestaciones, desarrollado en distintos momentos en Euskadi, evidencia esta cuestión.

Los estudios realizados sobre la cobertura de la prestación revelan por una parte que la cobertura del IMI en esa comunidad autónoma resultó desde un principio muy elevada. Así, a primeros de los 90, la demanda efectivamente realizada con relación al IMF llegaba al 86,1% de la demanda potencial a corto plazo. En el estudio de actualización realizado en 1992, el mencionado porcentaje se elevaba ya al 93,6% - ver Emaiker (1990 y 1992). De acuerdo con datos de la EPDS 2000, las personas que en dicha fecha se situaban en una situación de necesidad percibida susceptible de ser cubierta por el IMI, un 92,2% era beneficiario o señalaba que solucionaría sus problemas a través de las prestaciones del Plan – ver Gobierno Vasco (2000).

Como consecuencia de los límites presupuestarios, en cambio, en el caso de las AES desciende notablemente el nivel de cobertura respecto a las necesidades potenciales (50-70% en los mejores periodos, con descenso al 40% a primeros del 2000)⁴⁸.

Características de los colectivos beneficiarios

El estudio de las características de los colectivos titulares de las RMI permite destacar una serie de rasgos básicos, tanto desde una perspectiva individual como familiar:

1. Rasgos individuales de los titulares

- a) El predominio de las mujeres.

El principal rasgo individual del colectivo titular es la presencia diferencial de las mujeres. En la mayoría de las CCAA de las que disponemos de datos, las mujeres representan entre el 65 y el 75% de la población titular. Así ocurre en Castilla y León (65%), Madrid (66,9%), Galicia (69,5%), País Vasco (69,7%), La Rioja (71%) y Castilla-La Mancha (76,4%). La proporción aumenta, no obstante, en otras CCAA. Así, llega al 82,4% en la Comunidad Valenciana, aspecto que se asocia a las peculiaridades del programa valenciano, muy orientado a hacer frente a las problemáticas derivadas del maltrato. No obstante, es en Canarias donde alcanza mayor intensidad, con un 84,5% de mujeres en el año 2002.

La proporción de mujeres aumenta incluso al valorar el conjunto de beneficiarios (74% en Galicia, por ejemplo, por 69,5% entre las personas titulares).

No en todas las circunstancias se observa, no obstante, el predominio de las mujeres. Así, en la primera fase del programa andaluz predomina ligeramente la presencia de hombres (56% frente a un 46% de mujeres). Estos porcentajes se han invertido, sin embargo, en los últimos tres ejercicios incrementándose el porcentaje de mujeres solas con responsabilidades familiares. En el año 2001, el 70,9% de las personas representantes de las unidades familiares solicitantes son mujeres, proporción que se sitúa en los niveles medios de las distintas CCAA en la actualidad.

⁴⁸ La consideración de los datos de la EPDS 2000 revelan que, como consecuencia de las restricciones presupuestarias y de la ausencia de una política de información decidida, los niveles de cobertura caen hasta un 40% de la necesidad observada.

El dato andaluz revela una tendencia creciente en la participación femenina en la titularidad de la prestación. Esta tendencia se observa igualmente en otras CCAA. Así, en Canarias se llega al 84,5% de mujeres del año 2002 desde el 65,6% de 1992. En el País Vasco, en el periodo 90-92, el peso de las mujeres entre los titulares se situaba en el 58%, llegando en la actualidad al 69,7%.

El dato andaluz de los primeros años refleja, por otra parte, la orientación “laboral” de la intervención, de orientación en cierta forma preferente hacia colectivos masculinos. Esta tendencia se mantenía todavía de hecho en 1999 en el modelo “laboral” asturiano, momento en el que un 52,7% de los titulares eran hombres. Aunque también en Asturias las mujeres son mayoritarias a partir del año 2000, todavía su presencia relativa en la titularidad de la prestación refleja esta orientación de género en este tipo de programas, con un 51,3% en 2002, la proporción más baja de todas las observadas entre las CCAA.

Hay que destacar que, aunque en los datos anteriores se observa una sobrerrepresentación de las mujeres, como consecuencia de que reflejan una mayor tendencia a ser las que solicitan la prestación, incluso en unidades basadas en un matrimonio o en parejas de hecho, lo cierto es que la incidencia diferencial de la pobreza en las mujeres (reflejada por el acceso a las RMI) es indiscutible.

b) Una población joven.

Un segundo rasgo es el predominio de los colectivos más jóvenes. Los menores de 45 años representan un 61% de los titulares en Madrid, proporción que llega al 66,9% en Canarias, al 68,1% en el País Vasco y al 71% en Galicia. En La Rioja, un 49% son menores de 40 años, proporción que asciende al 64,5% en Valencia. En la misma línea, en Asturias más del 60% de solicitantes se concentra en una franja de edad entre 20 y 44 años.

La perspectiva tiende además al aumento, representando los menores de 45 años un 75,9% de las incorporaciones a la prestación registradas entre marzo de 2000 y 2001 en el País Vasco. Esta circunstancia se asocia en parte a la política de mayor apertura a unidades dependientes (madres solteras, mujeres separadas, matrimonios que viven con los padres, etc.). De hecho, la población de titulares femenina es notablemente más joven que la masculina. En Madrid, un 35,6% de las mujeres titulares tiene menos de 35 años y un 66,5% menos de 45 años, bajando estas proporciones al 22,3 y 48,9%, respectivamente, entre los hombres. En Canarias y Galicia, las diferencias son igualmente llamativas. En Galicia, un 48% de las mujeres son menores de 35 años y un 77% menores de 45 años (35 y 61% entre los hombres); en Canarias, un 48,5% son menores de 35 años

y 73,1% menores de 45. En Castilla-La Mancha, la edad media de las personas que acceden a la prestación es igualmente más baja entre las mujeres (36,4 años por 45,3 entre los hombres).

Los datos reflejan, de hecho, un aumento del peso relativo de los hombres conforme aumenta la edad. Así, en Castilla y León, mientras un 47,6% de los titulares mayores de 52 años son hombres, la proporción baja a 33,4% entre personas de 25 a 51 años y a 24,5% entre menores de 25 años. En Valencia, mientras un 69,9% de las mujeres tienen menos de 40 años, un 61% de los hombres son mayores de esa edad.

La juventud del colectivo se observa igualmente al considerar al conjunto de los beneficiarios. Así, por ejemplo, en Andalucía, la población que integra a las familias beneficiarias del Programa de Solidaridad es significativamente más joven que la media de las familias andaluzas. De hecho según los datos sobre población de derecho del Instituto de Estadística de Andalucía, correspondientes al año 1998, la población menor de 17 años en Andalucía representa el 21,1%. Sin embargo, en función de las provincias, en el año 2001 entre el 40,8 y el 49,4% de los miembros de unidades familiares beneficiarias no superaban los 17 años. Por su parte, la población con edad superior a 45 años en Andalucía asciende al 33,6% frente a entre 9,2 y 13,2% de miembros de familias beneficiarias del Programa.

Sin embargo, es importante precisar que esta realidad está fuertemente condicionada por las características de los requisitos de acceso a los programas. En particular, por la limitación de acceso a la titularidad a mayores de 65 años o por factores como la facilitación normativa del acceso a personas con menores a cargo. En este sentido, los menores de 25 años suelen ser, en muchas CCAA, como se señala en Castilla y León por ejemplo, madres solteras, uno de los grupos con mayor propensión a acceder a la prestación. Hay que precisar, no obstante, que los estudios más recientes sobre pobreza, tanto los basados en la aproximación clásica como en métodos con el SPL o EPDS, reflejan una menor incidencia de la pobreza entre la población mayor de 65 años.

c) De relativamente bajo nivel de instrucción

Otro dato a destacar es el bajo nivel de instrucción de las personas titulares de las RMI. En este sentido, el colectivo dominante es el de las personas con estudios primarios o menos, diferenciándose no obstante las distintas CCAA en función del colectivo dominante (personas con estudios primarios o sin esta modalidad de estudios).

En las CCAA con mayor renta, las personas que llegan a alcanzar el graduado escolar o equivalente suelen ser mayoría. Así, en el País Vasco, los titulares con estudios primarios suponen un 57,1% del total, proporción que se reduce al 50,3% en Madrid. Sin embargo, mientras en Madrid el segundo grupo en importancia es el de las personas analfabetas y/o sin estudios (34,8%), el peso de este colectivo es muy reducido en el País Vasco (8,5%). En esta última comunidad, el analfabetismo, en sentido estricto, no afecta sino a un 2,4% de los titulares, proporción muy inferior al 13,6% todavía registrado en el año 2001 en Madrid. La fuerte presencia de analfabetos en Madrid refleja el carácter más “marginal” de la población atendida en esa comunidad autónoma, ligado a la mayor presencia en el programa madrileño de personas “sin hogar” e inmigrantes con niveles educativos muy bajos.

En otras CCAA, en cambio, predominan las personas sin ningún tipo de estudio. En este sentido, por ejemplo, Galicia muestra un nivel de instrucción medio aún más bajo que el de las dos CCAA señaladas con anterioridad. Así, si el peso relativo de los analfabetos no es muy alto, con un 3%, similar al del País Vasco, en cambio un 47% de los titulares sólo sabe leer y escribir, una proporción superior al 42% que tiene estudios primarios. Las personas con otros estudios apenas representa un 8%. En Castilla-La Mancha, la proporción de personas sin estudios o analfabetas es aún mayor, llegando a situarse en el 58,9%, con apenas un 34,1% con certificado o graduado escolar, 5,1% con BUP o FP y 1,9% con estudios superiores.

No se trata, sin embargo, siempre de CCAA con bajos niveles de renta. De esta forma, también en la Comunidad Valenciana el colectivo de las personas analfabetas o sin estudios resulta dominante, con un 43,5% (sin grandes diferencias por sexo), proporción superior al 34,7% con estudios primarios y al 9,7% con estudios secundarios o terciarios (12,2% indeterminados). Llama también la atención, en este caso, el impacto del analfabetismo, con un 10,6%.

El bajo nivel de instrucción condiciona el tipo de cualificación profesional. En Galicia, por ejemplo, un 84% de las personas titulares son consideradas como personas sin cualificación profesional alguna.

Aunque es en general evidente el bajo nivel de estudios de la población analizada, llama la atención en Euskadi el peso relativo de personas con niveles de estudios secundarios o terciarios. Este grupo llega a suponer el 34,4% de los titulares, de los cuales el 15,5% cuenta con estudios terminados de formación profesional y el 4,7% con estudios terciarios medios o superiores (12,4% secundarios profesionales). La diferencia con el resto de las CCAA es sustancial. En Madrid, por

ejemplo, sólo un 8,5% de los titulares ha alcanzado estudios secundarios o terciarios, proporción muy similar a la observada en el resto de las CCAA.

De hecho, esta característica es propia de la situación vasca, reflejando con ello el impacto de la mayor cobertura del modelo de RMI implantado en Euskadi, tanto mediante la elevación de cuantías como a través de la apertura a las personas dependientes con menores a cargo.

Si se observa la evolución de esta variable en el País Vasco, se constata que desde su origen el modelo vasco se ha caracterizado por un mayor nivel de instrucción de los titulares. Ya en el Panel 90-92 – ver Emaiker (1993) – se advertía que las personas con algo más que estudios primarios suponían únicamente el 23,2%, proporción superior a la que reflejan hoy día algunas CCAA. Sin embargo, entre los años 90 a 92 ya se observó una tendencia a una mayor cualificación de los titulares, pasándose del 16,8% de personas con los niveles de cualificación considerados en 1990 al 23,2% en 1992.

d) Principalmente en situación de desempleo.

En lo relativo a la relación con la actividad, el principal bloque de titulares está constituido por personas desempleadas. La proporción llega al 85% en Asturias y al 85,2% en Galicia, representando un 78,9% en Castilla-La Mancha. Las cifras bajan ligeramente en otras CCAA, como Madrid (69,8%) o la Comunidad Valenciana (63,2%), con un nivel mínimo en el País Vasco, con un 53,7% en el año 2000. En esta comunidad autónoma, la presencia de ocupados, que representan un 15,9% del total de titulares, es más importante (9,4% en Madrid, 5% en Galicia, 4,4% en Castilla-La Mancha y 2% en la Comunidad Valenciana), aunque también el de personas en situación de inactividad (30,4%).

Se trata en general de parados de larga o muy larga duración. Por ejemplo, del análisis de las características del desempleo de la población beneficiaria en Andalucía se concluye que, entre los titulares, predominan los que superan el año de paro. Se trata principalmente de personas que no tienen oficio o que realizan tareas marginales, normalmente en el ámbito de la economía sumergida. Es destacable en esta comunidad autónoma la gran cantidad de personas con experiencia en el sector de la construcción así como en el servicio doméstico o en trabajos de limpieza. Si en el primer caso predominan los hombres, en el segundo destacan las mujeres.

e) Con problemas sociales

Otro rasgo característico de las personas que acceden a las prestaciones es la presencia de problemas sociales. En este sentido, en Euskadi un 22,5% de los titulares manifiesta algún tipo de problema social importante, ligado a la presencia de discapacidades, drogodependencias, necesidades sociales importantes o pertenencia a minorías étnicas. En Galicia, un 6,8% de los titulares refleja problemas de drogas, un 4,7% de alcohol, 1% prostitución, 0,7% delincuencia y 2% indigencia, además de un 9,4% con problemas de enfermedad psíquica o física, con un 7,1% de minusválidos. Salvo en lo relativo a la prostitución, en general la incidencia de las diversas problemáticas es muy superior entre hombres en términos relativos. Los datos de Madrid reflejan la mayor precariedad del colectivo atendido en esa comunidad. Así, un 38,4% tiene problemas de salud física y mental, un 19,4% problemas de convivencia, un 18,4% de aislamiento social y un 13,8% de abuso de alcohol o drogas.

La presencia de minorías étnicas es igualmente importante entre los titulares. Así, un 11,9% de los titulares del País Vasco pertenece a una minoría étnica, en gran medida asociada al colectivo gitano. Esta proporción es similar en Galicia, con un 9,8% del total. Al igual que otras problemáticas, en Madrid la presencia de población perteneciente a una minoría étnica resulta particularmente alta, llegando al 29,2%. Entre las familias monoparentales, la proporción resulta igualmente elevada, situándose en el 27,3%. En Castilla y León, la proporción de españoles gitanos es del 26,6% del total.

La importancia de la población inmigrante es igualmente llamativa en el caso de la Comunidad de Madrid. De esta forma, a finales del año 2001, este colectivo representaba ya un 10,8% del conjunto de titulares de la prestación (5% a finales de 1996). Según se señala en Madrid, este colectivo procede fundamentalmente de Marruecos, del África subsahariana y de Latinoamérica. Un dato a destacar además es la feminización de este colectivo. Así, si entre los titulares inmigrantes de 1996 un 60,9% eran hombres, en la actualidad el 70,3% son mujeres. La población inmigrante es igualmente una población más joven que la media de titulares del IMI madrileño, aunque se observa una cierta tendencia al envejecimiento.

La proporción de personas sin nacionalidad española entre los titulares resulta en cambio muy inferior en otras CCAA como Galicia (5,6% en 2020), Canarias (4,5% en el año 2002) o Castilla y León (2,7%).

La problemática de la inmigración puede ser decisiva para el futuro de estos programas. Esta problemática se valora con especial preocupación en Cataluña, comunidad en la que se estima en la actualidad la presencia de 40 a 50.000 inmigrantes ilegales sin atención. De acuerdo con lo previsto en la normativa, no pueden darles la prestación, haciéndose cargo los ayuntamientos y las ONG.

2. Rasgos familiares

Por lo que respecta a los aspectos familiares, los rasgos más destacados son los siguientes:

- a) Predominio de las unidades con menores a cargo y de las familias monoparentales.

En lo relativo a la composición familiar, destacan por una parte las unidades de convivencia con menores a cargo. En Madrid, estas unidades representan un 52,2% del total, proporción muy similar al 53,6% de unidades con hijos menores observadas en el País Vasco. La proporción llega al 57,1% en Galicia y al 70,5% en Canarias. El máximo corresponde, no obstante, a la Comunidad Valenciana, con un 73% de unidades titulares con hijos. En esta Comunidad, un 62,6% de las unidades titulares tienen dos o más hijos.

La importancia de los menores es indiscutible en las unidades de convivencia que acceden a las RMI. En Madrid, por ejemplo, un 38,7% del conjunto de beneficiarios de las prestaciones son menores de 15 años. En Andalucía, entre un 43,9 y un 49,4% de los beneficiarios, en función de las provincias, son menores de 18 años.

El segundo rasgo a destacar es la elevada proporción de familias monoparentales, situación que se asocia al incremento del número de divorcios y separaciones y de los nacimientos fuera del matrimonio. El peso de este tipo de unidades familiares representa el 34,7% del conjunto en La Rioja, 39,4% en el País Vasco, 41,4% en Madrid y 42,2% en Castilla y León (38,4% a cargo de mujeres y 3,8% de hombres). La proporción llega al 57,4% en Canarias (67,1% entre las mujeres). A pesar de su incremento en los últimos años, en Asturias la proporción resulta muy inferior, situándose en algo más de la cuarta parte (partiendo de un 17,1% en 1993). El análisis de la problemática de este colectivo refleja la presencia de las siguientes carencias: falta o escasa ayuda de los padres ausentes, desempleo femenino, escasa educación y o preparación de las mujeres para el trabajo, salarios bajos, etc.

Finalmente, también llama la atención la presencia de las personas solas (30,7% del total de titulares en el País Vasco, 34,7% en Madrid, 35,5% en Galicia, 35,8% en Castilla y León y 38,5% en

La Rioja). La proporción baja al 29,5% en Canarias. En general, aunque se trata de una problemática más presente entre los hombres, lo cierto es que la mayoría de las personas solas atendidas en las prestaciones de RMI suelen ser también mujeres (61% de estas unidades estén encabezadas por mujeres en Canarias, proporción que es del 54,5% en Castilla y León y del 59,9% en el País Vasco, por citar algunos casos).

En Madrid, una parte importante del colectivo de hogares unipersonales son personas sin hogar (36,2% del total), problemática que no resulta en cambio relevante en los estudios realizados en Euskadi. En Galicia, un 4,3% del total de titulares carecen de vivienda en el año 2002. La proporción baja al 1,8% en la Comunidad Valenciana.

En la mayor parte de las CCAA de las que disponemos de datos cabe destacar el peso creciente de las personas solas entre los titulares. En este sentido, en Euskadi el peso de este tipo de hogares sólo representaba el 21,1% del total de beneficiarios en 1992 frente al 30,7% actual. El aumento del peso relativo de las personas solas también se observa igualmente en Madrid, donde pasa del 17,3% en 1993 al 34,7% de 2001. Dado que el peso relativo de las estructuras monoparentales se mantiene en las mismas cifras, en torno al 35-40% del colectivo total de unidades beneficiarias, baja por tanto el peso relativo de los grupos familiares y matrimoniales, fenómeno que se observa en las dos CCAA consideradas.

En el caso de las personas solas se observan situaciones de paro cronificado, sin prestaciones o subsidios, dificultades de reincorporación al trabajo por edad o escasa cualificación, etc. Suele ser frecuente la presencia de problemas asociados (alcoholismo, enfermedad, incapacidad, etc.).

Las características familiares señaladas explican que la gran mayoría de los titulares sean personas no casadas. En Euskadi, las personas solteras representan un 42,2%, seguidos por divorciadas y separadas (30,7%), grupo al que debe añadirse un 4,1% de viudas. Las personas casadas sólo representan un 23,1% del conjunto de titulares. Esta proporción es del 21,1% en Madrid por 47,8% de personas solteras, 26,9% de divorciadas-separadas y 4,2% de viudas. También en Galicia predominan las personas solteras (40,3% en 2002), seguidas por divorciadas-separadas (31,8%). Las casadas son un 19,6% (más 4,7% emparejada) y las viudas un 3,5%. En la misma línea, en Castilla y León el 42,7% son solteras, 25,9% divorciadas y separadas, 23,1% casadas, (más 5,4% en parejas) y 2,9% solteras.

La mayor proporción de solteros corresponde, no obstante, a Canarias, con un 52,4% de solteros por un 32,3% de personas divorciadas o separadas, 11,5% casadas y 3,8% viudas. Las

proporciones se equilibran en Valencia, con un 36,8% de personas solteras y un 36,2% de divorciadas o separadas por 23,3% de casadas y 3,5% de viudas (0,2% sin definir).

En general, los no casados o emparejados predominan en todos los casos, tanto entre hombres como entre mujeres. No obstante, aunque el predominio de personas solteras y divorciadas/separadas es evidente en la mayoría de las CCAA, en algunas de ellas es mayor la presencia relativa de personas casadas. En Castilla-La Mancha es donde se da la mayor proporción de personas casadas, con un 36,3%, por 36,1% de solteras, 24,9% de divorciadas-separadas y 2,8% de viudas. También en Andalucía el tipo de familia históricamente dominante ha sido la familia nuclear, compuesta por dos cónyuges y sus hijos, siendo preciso reseñar sin embargo la mayor importancia que han ido adquiriendo las familias monoparentales conforme se consolidaba el programa.

El factor género es aquí importante. Así, el 51,6% de los hombres en Galicia son solteros, por 35,4% entre las mujeres. En cambio, un 38,4% de las mujeres son divorciadas o separadas por apenas un 16,7% de hombres. En la Comunidad Valenciana, la mayoría de las mujeres son divorciadas o separadas (39,4% por 21,7% entre los hombres), predominando los solteros entre los hombres (46% frente a 34,8%).

Considerando de forma conjunta las variables de sexo, estado civil y tipo familiar, aparecen algunos datos relevantes para el estudio de la situación de la mujer. En concreto, en el caso vasco, destacan tres categorías de mujeres que, en conjunto, suponen más del 50% del conjunto de titulares:

- * Mujeres no casadas ni solteras a cargo de familias monoparentales con menores: 17,2% del total.
- * Mujeres solteras con responsabilidad sobre una familia monoparental (normalmente con menores): 15,2%.
- * Mujeres solas: 18,4% (preferentemente solteras).

b) Predominio de las familias de pequeño tamaño

Otro rasgo a destacar, desde la perspectiva de la estructura familiar, es que las unidades titulares destacan por su pequeño tamaño. En el País Vasco, un 31,4% de las unidades de convivencia son unipersonales y algo más del 60% están compuestas por menos de tres personas

(61,4%). El tamaño medio de las unidades titulares del IMI en marzo de 2000 es de 2,36 personas/unidad, una cifra muy similar a la de 2,21 de Canarias, 2,3 de Castilla y León y Galicia (2,41 para el conjunto de la familia) y a la de 2,42 que se observa en Navarra. Sin embargo, el menor tamaño medio de las unidades de convivencia corresponde a las Illes Balears, con una media de 1,92.

En Madrid, el tamaño medio es algo mayor, situándose en 2,67. Aunque la presencia relativa de hogares unipersonales es superior en esta comunidad autónoma (34,7%), el peso de los hogares de menos de tres miembros es algo más bajo (54,6%). De hecho, la presencia de familias numerosas es más importante en Madrid (28% frente a 17,7% de titulares en familias con 4 o más miembros en el País Vasco), aspecto que no puede atribuirse a baremos menos generosos en el País Vasco para este tipo de familias sino a la mayor presencia en Madrid de colectivos con tamaño familiar elevado, como el colectivo gitano. En Castilla-La Mancha, la proporción sube a 2,77.

El tamaño medio aumenta en las CCAA más “laborales”. Así, en Asturias, la media se sitúa en 3,03 (desde la media de 3,36 en 1993). Es, sin embargo, en Andalucía donde se observa un tamaño medio más elevado. El tamaño medio de las familias solicitantes es de 3,41 personas por familia para el año 2001. Aunque todavía muy elevado, resulta inferior al tamaño medio de las familias del Programa de Solidaridad en 1991, que se situaba en 3,65 miembros por familia⁴⁹.

El caso valenciano es el más atípico, con apenas un 7,8% de unidades unipersonales por 60,3% con 4 o más miembros. De ahí que el tamaño medio de estas unidades aumente hasta 4,38 miembros por unidad familiar.

Las diferencias por sexo son aquí importantes. Así, el tamaño medio es menor en el caso unidades encabezadas por los hombres (1,52 frente a 2,33 en Canarias; 2,18 frente a 2,94 en Castilla-La Mancha, por destacar algunos ejemplos).

3. Valoración general

Como se señala en los estudios relativos al País Vasco, desde una perspectiva general, la atención beneficia fundamentalmente a aquellos colectivos cuyas necesidades no están cubiertas –o insuficientemente cubiertas– por el sistema general de protección. El IMI llega fundamentalmente, en este sentido, a dos colectivos claramente diferenciados:

⁴⁹ Llama la atención que este valor no difiera mucho del que representa la familia media andaluza que asciende a 3,49 (Censo de 1991, INE).

- * Mujeres solteras, separadas o divorciadas con responsabilidades familiares (35-40% del total en Euskadi).
- * Otros desempleados sin subsidio o prestación de desempleo o con una incidencia insuficiente de los mismos para cubrir las necesidades existentes, con frecuencia con problemas asociados – aislamiento personal, ausencia de experiencia laboral, baja cualificación, presencia de problemas psíquicos o enfermedad, etc. - (40-45% del total).

De esta forma, la prestación tiende a cubrir, en lo fundamental, las carencias de la política general de protección social respecto a familias monoparentales y de la política de empleo en materia de subsidios y prestaciones por desempleo⁵⁰. Este dato es importante en la medida en que refleja que una política más eficiente en materia de prestaciones y subsidios por desempleo o de creación de alguna modalidad de prestación no contributiva para familias monoparentales podría prevenir en gran medida la necesidad de recurrir a estas prestaciones.

4. Las características de los beneficiarios de las AES

Las características básicas de los beneficiarios de las AES resultan lógicamente muy parecidas a las de los titulares de las RMI. De hecho, entre estos últimos la propensión al acceso complementario a estas ayudas no muestra diferencias sustanciales entre los distintos tipos de usuarios, aún cuando el acceso tienda a ser algo mayor entre colectivos con edades superiores a los 45 años (por ejemplo, en Galicia, un 41% de los beneficiarios son mayores de 45 años frente a 28% en la RISGA).

En cuanto a las personas no beneficiarias de la prestación de la RMI que acceden a las AES, un 73,7% de las mismas corresponden en Euskadi a pensionistas mayores de 65 años, especialmente mujeres (60,4% de los casos por 13,3% de hombres). Un 32,1% de los afectados son mujeres viudas, un 23,6% pensionistas de jubilación de ambos sexos, un 15,1% mujeres con PNC y un 2,8% hombres con pensiones de invalidez. Se detecta igualmente un pequeño colectivo de ocupados con bajos salarios, 14,4% del total, correspondiendo el 11,9% a otras situaciones.

⁵⁰ Esta caracterización debe cambiar a medio plazo en el País Vasco como consecuencia de las novedades recientes en materia de mejora de los baremos de la Renta Básica, introducción de los estímulos al empleo y eliminación del tope máximo de edad para acceder a la prestación. De esta forma, es probable que aumente – entre los titulares de las prestaciones - el peso de los ocupados y de los inactivos y que la Renta Básica beneficie igualmente a personas afectadas por bajos salarios o insuficientemente protegidas por el sistema general de pensiones.

También en Castilla-La Mancha aumenta la proporción de pensionistas y amas de casa (25,4% frente a 8,6% en el caso del IMS).

En Castilla-La Mancha, el tamaño medio de las familias AES es algo mayor (3,39 frente a 2,77 en el IMS), aumentando igualmente la proporción de ocupados (10,4% frente a 4,4% en el IMS).

Los datos anteriores nos revelan en general la ya funcionalidad de las AES como fuente de ingresos complementaria tanto para personas con recursos limitados, particularmente mujeres ancianas, como para beneficiarios del IMI.

ASPECTOS RELATIVOS A LA INSERCIÓN

La dificultad de aplicación del modelo de convenios

A pesar de la voluntad universalista de la política de inserción, en la práctica está lejos de implantarse. En el caso vasco, la proporción de unidades titulares que participan en acciones de contraprestación o disponen de un convenio apenas suponen en el año 2000 un 47,5% del total. Esta proporción es superior al 42,3% de los titulares del IMI que se vieron afectados, en el periodo 90-92 por estas actuaciones y cercana al 45,1% señalado en 1997 en el estudio de Datlan (1998). Los titulares de convenio, en sentido estricto, suponen un 37,8%, por encima del 22,5% registrado en enero de 1992.

La incidencia del convenio aumenta en el caso de las personas cronificadas en la prestación. En este sentido, un 45,9% de las personas que llevan 3 o más años en el IMI tienen un convenio de inserción en marzo de 2000 (por 35,6% para las que llevan 1 o 2 años y 24,3% para las incorporadas a la prestación en el último año). En el caso de los colectivos más dependientes de la prestación, la incidencia de los convenios de inserción se sitúa en un 56,2% de los beneficiarios afectados, tal y como se señala en Emaiker (1998), un porcentaje superior al 52,4% observado entre las personas que se mantuvieron de forma continuada en el IMI entre 1990 y 1992 en el País Vasco.

Los datos anteriores no son mejorados en otras CCAA. En Galicia, por ejemplo, apenas un 14,4% de las unidades titulares tienen acceso al complemento de integración previsto en la normativa. En Andalucía, un 37,7% de los titulares tienen convenio firmado, aunque sólo 3,7% de ellos se consideran como cumplidos.

Otro rasgo a destacar es que las acciones contempladas en los convenios o en las propuestas de contraprestación tienen un alcance muy limitado: inscripción en INEM o búsqueda de empleo, escolarización de los hijos, realización de cursos de formación, etc. En el País Vasco, la formación se confirma como la orientación dominante, en contexto de acciones de tipo ligero, aunque apenas afectan a un 18,9% de titulares IMI. Las principales acciones convenidas a que se comprometen los beneficiarios del IMI están relacionadas en marzo de 2000 con la realización de estudios (82,6% de los que han firmado algún compromiso), la inscripción en organismos de búsqueda de empleo o la búsqueda de empleo (59% y 7,4%, respectivamente) y la escolarización de los hijos (27,4%).

En Madrid, el 17,8% de las acciones de inserción se dedica a formación para el empleo, el 16,5% a acompañamiento social, el 9,6% a proyecto de integración, el 9,1% a escolarización de menores, el 7,4% a dinámica familiar y el 7,9% únicamente a proyectos de acceso al empleo.

En esta comunidad, se clasifica a los distintos titulares en función de la intensidad del tratamiento, observándose que únicamente 27,7% recibe un tratamiento social intensivo. La mayoría, un 63,4% sólo es objeto de un seguimiento social básico, con un 2% derivado a otros servicios y un 3,3% en seguimiento administrativo. La intensidad del tratamiento aumenta en el caso de familias monoparentales (34%).

En Galicia, el 14,2% de los proyectos de inserción son socio-familiares, el 26,8% prelaborales (formación general, cualificación profesional, motivación laboral y orientación profesional), un 55,1% mixtos (en general socio-familiares y prelaborales) y apenas un 3,7% son proyectos de tipo estrictamente laboral (orientados al trabajo autónomo y a inserción en trabajos por cuenta ajena). Las diferencias por género resultan, en este caso, muy poco significativas.

En realidad, en Galicia la gran mayoría, el 77,9% de las actuaciones se relacionan con acciones de rehabilitación personal y familiar. Otro 13,5% consiste en acciones de motivación laboral, orientación profesional y formación ocupacional. Las actividades de interés colectivo y social en entidades públicas y privadas sólo incidieron en un 1,6%. Las acciones orientadas al autoempleo y a la incorporación mediante contrato al mercado de trabajo supusieron un 7,1% del conjunto de acciones, con un impacto relativo sobre el conjunto de unidades beneficiarias 20,6%.

Por otra parte, los instrumentos de evaluación de la inserción son escasos. De ahí que, por ejemplo, la Comunidad de Madrid señale que, respecto a la eficacia del IMI, “como herramienta de inserción es casi imposible dar cifras ya que esto no es una ciencia matemática y los procesos o itinerarios de integración son en general largos y exigen una intervención continuada más allá de la obtención de un empleo o autonomía económica”.

Otro aspecto a destacar es la tendencia a la concentración de las acciones de inserción en el titular (68,3% de las acciones; 16,4% en otros miembros y 7,9% en menores en la Comunidad de Madrid).

Los aspectos positivos en materia de inserción

A pesar del papel secundario de los procesos de inserción en la gestión cotidiana real de las RMI, es indudable la existencia de elementos positivos en las actuaciones de inserción desarrolladas. Estos elementos positivos pueden asociarse a las dos grandes dimensiones de la acción de inserción: la integración familiar y socio-comunitaria y el acceso al empleo y la formación.

1. La generalización del acceso a los servicios sociales y derechos básicos

Como han señalado diversos estudios, uno de los aspectos más llamativos de la acción de inserción de los servicios sociales ha sido favorecer el acceso a los programas generales de este sector a una parte importante de la población que hasta la puesta en marcha de los programas de RMI no había accedido al mismo.

Esta realidad, que resultó especialmente llamativa en los primeros años de aplicación del Plan, sigue teniendo importancia en la actualidad. Por ejemplo en el País Vasco, en marzo de 2000, un 24,1% de los titulares del IMI accedía a estos programas complementarios, proporción situada en el 25,8% en octubre de dicho año. Los servicios más utilizados son los comedores escolares, servicios de apoyo para la escolarización, acceso a centros de desintoxicación u otro tipo de residencia y guarderías.

A diferencia de lo observado a primeros de los 90, sin embargo, a primeros de los años 2000 la proporción de casos en los que el acceso a las ayudas es consecuencia del acceso al IMI cae sustancialmente, bajando al 29,4% de los casos en marzo de 2000. Este dato es importante en la medida en que parece indicar una mayor distancia entre acceso al IMI y necesidad de atención social que la que caracterizó a las primeras generaciones de titulares de la prestación. Esto sugiere que se trata de personas objeto de un mejor seguimiento por parte de los servicios sociales (las entradas y salidas en el IMI son frecuentes), pudiendo también indicar un mayor nivel de normalización social de los nuevos usuarios de la prestación. Recordemos que, precisamente, los datos reflejan que la población atendida en el País Vasco es una población mucho más normalizada que la atendida en otras CCAA.

La demanda pendiente de cobertura en materia de programas sociales resulta en cualquier caso muy baja. Por ejemplo, en marzo de 2000, apenas había un 1,7% de titulares del IMI que señalaban requerir apoyos sociales adicionales. Parece evidente, por tanto, que la puesta en marcha del IMI ha favorecido la universalización del acceso a los servicios sociales entre los colectivos

económicamente más desfavorecidos y la cobertura de sus necesidades. Aunque esta conclusión es de aplicación a la realidad vasca, los datos disponibles en otras CCAA, por ejemplo en Madrid, también indican que el acceso a las RMI ha favorecido el proceso de consolidación del sistema de servicios sociales, en coordinación en este caso con el desarrollo del Plan concertado.

La problemática social de partida es, sin embargo, mayor en estas CCAA, lo que implica un mayor trabajo de dimensión estrictamente social en estas comunidades autónomas. En este sentido, es interesante mencionar que en Madrid, a lo largo del año 2001 y como consecuencia de la mayor gravedad de las problemáticas de exclusión de la población que se va consolidando como principal usuaria de la prestación, “se ha procurado como objetivo prioritario la potenciación del trabajo social intensivo y del acompañamiento social, junto con la promoción de redes alternativas dedicadas al cuidado de los menores de 3 años para las mujeres con cargas familiares no compartidas y la intensificación del trabajo en red a nivel local”. Los resultados son igualmente aquí favorables, con una mayoría de unidades que avanzan en su proceso de integración social. Sólo un 9,9% de los titulares refleja rechazo o escasa evolución en este proceso de inserción.

La acción de trabajo social en la Comunidad Valenciana también refleja la intensidad de la problemática social existente. En esta Comunidad, los datos estadísticos disponibles reflejan el carácter multidimensional de las actuaciones desarrolladas. Así, un 34,2% de las unidades titulares participa en acciones educativas, en este caso claramente más orientadas hacia las mujeres (36,4 por 22,6%). Un 17,8% está afectado por programas de escolarización de menores en edad obligatoria, un 9,9% por asistencia de menores dependientes a guarderías y/o escuelas infantiles, 15,2% por programas de seguimiento escolar de los hijos y 17% por programas de seguimiento de adultos. Todos estos programas están orientados de forma selectiva a las mujeres.

Un 50,7% de las unidades está afectada por programas médico-sanitarios, destacando los controles médicos (27,9%) y la asistencia a unidades de salud mental (8,6%). En general, estos programas inciden más en la población masculina, sin grandes diferencias sin embargo en lo relativo a los programas de salud mental.

Un 17,7% se ve afectado por programas de vivienda, destacando los programas de acceso y normalización de la vivienda (12,4%) y los de cumplimiento de pagos relacionados con la misma (20,9%), programas igualmente de mayor incidencia entre los hombres.

Un 15,3% accede a programas de apoyo al acceso a la justicia, con mayor intensidad igualmente entre los hombres.

Finalmente, un 28,6% accede a programas socio-familiares más generales (de habilidades sociales, promoción de los niveles de auto-estima, etc.), en este caso con una mayor orientación a la población femenina. Un 15,4% participa en medidas de participación ciudadana, un 9,1% en programas comunitarios (14% en hombres y 8,1% en mujeres).

2. La dinámica para la inserción laboral en sentido estricto

2.1 El modelo general: el apoyo a la promoción de la iniciativa local y social

La consolidación de un sector especializado en los procesos de inserción laboral es otra de las consecuencias de la puesta en marcha de las RMI, al menos en aquellas CCAA en las que se ha definido este objetivo estratégico y se han asignado cuantías económicas para el desarrollo de los programas de inserción. En estas CCAA, la creciente importancia del sector de la inserción es un hecho constatable. Tanto en Euskadi como en Madrid, CCAA que nos ofrecen datos al respecto, éstos reflejan en la última década un aumento notable de la inversión destinada a acciones de inserción, con un aumento nominal del presupuesto de más del 400% en ambos casos. Como hemos visto, sin embargo, el peso relativo de este gasto para la inserción es muy minoritario en el contexto global de las actuaciones asociadas a las RMI.

Analizando la orientación real de estos programas, y empezando por el caso vasco, la formación se perfila como la orientación realmente dominante en los proyectos de inserción. La formación está presente en un 65,3% de ellos y concentra un 68% del presupuesto total (frente a 23% en acciones de inserción laboral), tal y como se refleja en Datlan (1998).

En Madrid, de los datos del estudio realizado sobre la historia de los proyectos de integración entre 1991 y 2001 destaca el desarrollo de 564 proyectos, en su mayoría dirigidos a parados, mujeres, jóvenes, minorías étnicas y población IMI en general. Dentro del marco del Programa IMI se han priorizado los proyectos que tienen como objetivo fundamental favorecer la incorporación de las personas desfavorecidas al mercado laboral. Del total de proyectos subvencionados en el ejercicio 2001, un 43% son de tipo laboral, 39,2% de integración social y 17,6% de tipo formativo prelaboral.

En la Comunidad Valenciana, los datos disponibles reflejan que por medio de las entidades colaboradoras, normalmente entidades locales, un 65,7% de los titulares se ven orientados hacia la búsqueda activa de empleo (66,6% en las mujeres, 61,5% en los hombres). Un 48% participa en cursos o talleres de formación laboral (49,6% en el caso de las mujeres y 40,3% en el de los hombres). La participación en acciones de empleo es mucho menor (2,1% acceden a empleo

comunitario u ofertas de empleo, 1,2% a procesos de auto-empleo, 6,7% a talleres de inserción socio-laboral y 4,9% a talleres prelaborales y de inserción social, además de 1% en programas del FSE).

En Cataluña, la orientación predominante se centra igualmente en medidas generales de acompañamiento laboral, centradas en las dimensiones de motivación, formación e inserción. La Generalitat desarrolla estos programas mediante la financiación de centros municipales o entidades privadas. El mecanismo es el de convenio, con alrededor de 14 o 15 de convenios de colaboración con estas empresas colaboradoras de los programas de inserción.

En La Rioja, no existen entidades colaboradoras para la inserción. Se utilizan los programas que pone en práctica Cáritas y otras asociaciones. Para los beneficiarios del IMI se tiende a coordinar estas actividades con el INEM a través de los tutores de empleo. El ayuntamiento de Logroño cuenta con un Servicio de orientación de formación y empleo al que se envían los beneficiarios del IMI, la mayoría de ellos residentes en la capital. En el caso de los beneficiarios de la AIS se utilizan los programas sociales de la propia Consejería y los que ésta financia en los municipios pequeños (talleres, etc.).

En la misma línea, en Aragón los programas complementarios de inserción y formación se desarrollan fundamentalmente por Cáritas. Se trata de programas ligeros de atención a la integración de los desfavorecidos. La orientación principal es la intervención con colectivos sin techo (3 talleres) y en materia de inserción sociolaboral (12 talleres motivacionales o prelaborales).

No existe suficiente información estadística sobre el desarrollo de todos estos programas, aunque contamos con estudios parciales en el caso de las CCAA de Madrid y País Vasco – ver Datlan (1998) y Comunidad de Madrid (2002)-. Centrándonos en la experiencia vasca y madrileña, podemos profundizar algo más en el contenido de las actuaciones realizadas, observándose resultados bastante similares. En este sentido, se constata por una parte que se trata, en general, de actuaciones muy ligeras, de limitada duración y con escaso presupuesto. En el País Vasco, por ejemplo, la mayor parte de las actuaciones realizadas, un 50,8%, consiste en programas ligeros de actuación, de duración inferior a las 400 horas, con un bajo presupuesto disponible y un limitado nivel de especialización. De hecho, apenas cubren un 19,2% del presupuesto total de los proyectos de inserción existentes. Se enfocan, además, con un carácter predominantemente local, con un 84% de proyectos de inserción desarrollados en el ámbito municipal o comarcal, respondiendo además a un tipo de iniciativa de carácter igualmente local.

En Madrid, la actuación para la inserción laboral es igualmente ligera, aunque con un volumen de proyectos notablemente inferior al País Vasco. De esta forma, el volumen de proyectos es muy inferior al que se observa en Euskadi (564 para el conjunto del periodo por 256 sólo en 1997 en el País Vasco), con una inversión económica de 3.273 millones de pesetas (sólo 2,648,1 en 1997 en el País Vasco). La actuación en esta materia revela por tanto que los proyectos son mucho menos numerosos, disponiendo además de menores recursos.

En cambio, frente al carácter difuso de la acción vasca, dirigida a un conjunto diverso de personas en situación de exclusión laboral, en Madrid la política de proyectos de integración se dirige de forma prioritaria a los titulares del IMI, afectando en el año 2001 al 52,7% de las unidades beneficiarias. Un 38,5% del total de unidades beneficiarias finaliza además el proyecto (73% del total).

Tanto en Madrid como en el País Vasco, sin embargo, los proyectos tienen un impacto real relativamente limitado en términos de inserción, al menos en términos de participación en proyectos estrictamente laborales. En el País Vasco, los titulares de la prestación apenas suponen un 21,3% de las personas afectadas por estos proyectos. Estos datos reflejan la presencia de apenas un 18,9% de titulares IMI en proyectos de inserción laboral. Además, los proyectos de inserción más ligeros y menos especializados (en cuanto a los contenidos de la intervención) son precisamente aquellos a los que se deriva a los beneficiarios del IMI (con frecuencia, además, con un enfoque de atención exclusiva o preferente a este colectivo).

La cifra real no es muy diferente en Madrid, con apenas un 22,5% de los titulares participando en proyectos estrictamente laborales, una cifra no muy superior a la del País Vasco, en un contexto además de impacto inferior de la cobertura poblacional atendida. Además, se trata de proyectos muy ligeros, con un bajo presupuesto económico (media de 5.223.228 ptas.), sustentados en un amplio elenco de personal voluntario (39,9% del total).

Con todo, deben destacarse varios aspectos favorables en los proyectos de inserción laboral desarrollados. En lo que se refiere al empleo, se estima en el País Vasco que un 15,4% de los titulares IMI, además participantes en proyectos de inserción, consiguen un empleo (alrededor del 9,8% del total de titulares). Esto supone que alrededor del 63,9% de las bajas por acceso al empleo entre los beneficiarios del IMI en 1997 se relacionan con la participación en proyectos de inserción. Una parte sustancial de la (aún escasa) inserción laboral se asociaría así por tanto a los proyectos de inserción. Se trata, además, en el caso vasco, para el periodo considerado, de inserción laboral real

en el sistema productivo normalizado, en casi todos los casos en el marco del sector privado de la economía.

El dato de Madrid es similar, con un 19,7% de los participantes en proyectos de inserción que consiguen un empleo. Esto supone que un 10,4% de los usuarios acceden al empleo por esta vía, una cifra muy similar a la del País Vasco.

Con respecto a la formación, los datos de los trabajadores sociales presentados en el estudio de Datlan (1998) reflejan que, durante 1997, un 18,2% de los titulares del IMI en el País Vasco ha mejorado su nivel de empleabilidad como consecuencia de su acceso a la formación. Los datos más recientes relativos a las acciones formativas acabadas realizadas por titulares del IMI entre marzo y octubre de 2000 resultan también favorables, reflejando un 50,8% de opiniones positivas respecto al impacto de las acciones realizadas: un 5,4% señala una mejora de un empleo previo, un 19,4% una relación directa con el acceso a un nuevo empleo y un 26,1% una mejora de la empleabilidad. De particular importancia es comprobar que no todas las acciones realizadas se vinculan al acceso al IMI, desarrollándose en muchos casos por iniciativa de los propios interesados.

El acceso de los titulares del IMI a la formación refleja, de hecho, aspectos sumamente positivos en la experiencia vasca. En primer lugar, se constata que el acceso a la formación genera un proceso de retroalimentación que se traduce en una demanda acrecentada de la misma por sus usuarios. La demanda de formación aumenta con el nivel de formación reglada y, a igualdad de nivel formativo reglado, entre los que han realizado formación complementaria. Este aspecto es particularmente relevante en una comunidad que, como la vasca, destaca por tener un volumen importante de titulares con cualificación.

En segundo lugar, el acceso a la formación contribuye a aumentar la propensión a la búsqueda de empleo. La demanda de empleo aumenta con el nivel de estudios y, para cada nivel formativo, en el caso de alguna formación complementaria.

Finalmente, la mejora formativa actúa positivamente respecto a los niveles de auto-estima. Se constata que, para las personas con al menos un nivel de estudios primarios, la presencia de una formación complementaria se traduce - respecto a las personas sin esta formación complementaria - en una mejora evidente en términos de satisfacción con los propios niveles de experiencia laboral, contactos sociales, habilidad para presentarse ante los empresarios o información para obtener empleo.

En última instancia, por tanto, la acción formativa favorece la inserción laboral. Así, a igualdad de nivel de estudios, la proporción de personas con experiencia laboral aumenta cuando hay una formación no reglada complementaria, en especial en el caso de personas sin estudios o con estudios primarios.

En Madrid, los resultados de los procesos formativos resultan igualmente positivos, con un 70% de los participantes en formación que consigue acabar con la cualificación prevista. Las prácticas en empresa afectan, en cambio, a muy pocos beneficiarios (67 casos, con apenas 12 empleos consolidados).

Estos efectos positivos han contribuido sin duda a una revalorización de la idea de inserción, existiendo un cierto consenso en la actualidad en el País Vasco acerca de la utilidad de la idea de un derecho a la inserción, idea que no era compartida en los momentos iniciales de puesta en marcha de la prestación. En relación con el caso vasco, Sanzo destaca que “[E]l escepticismo inicial respecto a las potencialidades de los servicios sociales en favor de la inserción de los beneficiarios del IMI ha tendido además a desaparecer. Las actuaciones en materia de inserción no han sido tan escasas como a veces se sugiere y los Ayuntamientos han hecho frente en la práctica, y en muchos aspectos con acierto, al reto de la inserción, desarrollando con frecuencia actuaciones de indudable interés. La experiencia reciente revela que es posible obtener resultados de cierta importancia en materia de inserción social y que un camino de acción para la inserción siempre introduce elementos positivos (aunque sólo sea permitiendo el acceso de los colectivos necesitados a los servicios públicos y mejorando sus niveles previos de empleabilidad)”.

Sin embargo, resulta evidente que los procesos orientados a la inserción sólo tienen resultados reales a largo plazo, circunstancia que se traduce en una cierta frustración tanto en los medios profesionales como en los usuarios, incrementada por el bajo ritmo de salidas laborales observado a lo largo de los años 80. Para tratar de remediar esta situación, las instituciones vascas han tratado de introducir programas específicos de inserción laboral, como Auzolan, en cierta forma un modelo de empleo protegido clásico que permita evitar una salida a largo plazo del sistema productivo entre los usuarios. El programa Auzolan trata, en este sentido, de incrementar los procesos de contacto con el empleo, generando una estructura que permita combinar formación y experiencia laboral en un contexto de trabajos de utilidad social, sujetos a unas condiciones de trabajo normalizadas.

En una línea similar, el Plan contra la Exclusión Social en la Comunidad de Madrid incorpora una serie de medidas transversales en las áreas de formación y empleo que pretenden impulsar los procesos de integración laboral. Entre estas medidas destacan las dos siguientes:

- 1) El diseño de una oferta formativa complementaria adecuada a las necesidades de los más excluidos (con formación prelaboral, acompañamiento social y becas)

- 2) El compromiso de ofrecer un empleo social al 20% de los perceptores de la RMI cada año. Para ello, además de los programas existentes, se creará un nuevo Programa de Empleo y Formación para perceptores de la Renta Mínima de Inserción y se regularán y subvencionarán las Empresas de Inserción

Esta segunda medida refleja un equilibrio entre la orientación introducida en el País Vasco por medio del programa Auzolan y la política de empleo protegido que caracteriza la intervención de algunas CCAA, en particular Navarra y Asturias. A diferencia de Madrid y País Vasco, que pretenden ahora potenciar este tipo de actuaciones, en Navarra y Asturias, como igualmente en comunidades como Andalucía, desde una opción por el empleo social protegido, se observa una creciente orientación hacia la atención por medio del sistema más general de prestación y apoyo a iniciativas de inserción promovidas por terceras entidades. Lo podemos comprobar a continuación.

2.2 El modelo del empleo social protegido

En Navarra, la tradicional orientación hacia la integración – e incluso a la gestión de la prestación - por medio del empleo tiene una indudable importancia. En realidad, en esta comunidad autónoma todavía hoy resulta significativo el gasto relativo destinado a medidas de integración por el empleo (empleo social protegido, integración laboral en empresas y proyectos de trabajo individual). Así, en el año 2001, frente a los 741,6 millones de pesetas gastados en prestaciones RMI, el gasto en modalidades de acción de inserción laboral ascendió a 645,5 millones de pesetas. Esto supone que un 46,5% del gasto total se destina a actuaciones no vinculadas a las prestaciones económicas, un dato sin duda fundamental para explicar el alto nivel de gasto en la política de RMI en esta comunidad autónoma, el segundo por detrás del País Vasco.

El análisis de esta actuación muestra, sin embargo, sus límites, tanto desde un punto de vista de impacto demográfico como económico. Respecto a la primera cuestión, se constata que el impacto demográfico de estas actuaciones es relativamente pequeño. De las personas atendidas vía Renta Básica o acciones de inserción laboral, sólo un 20,1% lo han sido por esta última vía, fundamentalmente a través del empleo social protegido (16,6% frente a 3,3% de inserción laboral

en empresas y 0,2% de los proyectos de trabajo individual, 398, 80 y 5 casos, respectivamente)⁵¹. Se trata por tanto de cifras similares a las que se consiguen, por la vía del apoyo a la promoción externa a acciones de entidades locales o sociales, en el País Vasco o en Madrid.

Los límites observados en el impacto demográfico de las actuaciones, llamativos en el caso de una comunidad que tradicionalmente optó por la vía del “salario social sudado” se asocian sin duda a los costes económicos de la garantía de recursos vía empleo social protegido. Mientras el coste anual medio por unidad beneficiaria es de 360.135 ptas. en el caso de la Renta Básica, sube a 1.533.393 en el caso del empleo social protegido⁵². Ahí se sitúan los límites reales de esta actuación. De centrarse todos los recursos en ella, sólo una parte de las unidades de convivencia necesitadas podrían ser atendidas (con el gasto realizado en el año 2001, la proporción estimada sería, por ejemplo, de únicamente un 38,9% del total de unidades atendidas en la actualidad).

El resultado real de estas actuaciones en términos de inserción a largo plazo es, además, discutible ya que no dejan de ser acciones puntuales de interés colectivo que terminan con su propia realización, dada la dificultad de que estas actuaciones se concreten en empleos reales (que, además, pudieran llegar a ser ocupados por estas personas). Al mismo tiempo, si nos centramos en actuaciones que sí podrían tener un coste similar por unidad de convivencia, como la ayuda a la inserción laboral en el medio normal (397.839 ptas. por persona beneficiada⁵³), entonces nos enfrentamos a la dificultad de que esta actuación se concrete en resultados cuantitativos de cierta relevancia, observándose que apenas 80 personas se beneficiaron de estas modalidades de integración en la Comunidad Foral en el año 2001. Menor impacto aún tiene el auto-empleo, con únicamente 5 proyectos subvencionados en el año 2001. Es evidente, por tanto, que la efectividad real de estas actuaciones debe ser tomada con cautela. En realidad, del conjunto de actuaciones realizadas en el año 2001 en materia de inserción, el 82,4% de las plazas asignadas corresponden a empleo social protegido, recogiendo estas actuaciones además un 94,5% del gasto realizado en ese año.

⁵¹ Nótese, sin embargo, que de las 398 plazas correspondientes a empleo social protegido, por plaza concedida, se benefician una media de alrededor de dos participantes.

⁵² Esto incluye la parte correspondiente a la subvención del 140% del SMI por puesto de trabajo, las actividades complementarias de promoción y de contratación de personal de apoyo (hasta un máximo del 30% de la subvención concedida por puesto de trabajo) y las actividades formativas (hasta un máximo del 15% de la referida subvención).

⁵³ Estas ayudas implican una subvención de hasta el 40% del SMI, pudiéndose reducir la cuantía en función de la jornada y del periodo de duración pactados en el contrato, hasta un máximo de subvención por cada trabajador/a de 24 meses. De hecho no se trata siempre de contratos a largo plazo, con una media en 2001 de 8,67 meses de duración de los contratos realizados.

No se dispone aún de información suficiente para valorar el impacto en Navarra de la acción de los centros de inserción socio-laboral y de los centros ocupacionales de inserción, las otras medidas de apoyo previstas en esa comunidad autónoma. La mayoría de estos centros son de nueva creación: de los de inserción socio-laboral, 3 han sido creados en el año 2000 y en el 2001; de los ocupacionales, 2 han funcionado en el 2001. El impacto de las ayudas, tanto en gasto como en número de beneficiarios está así por comprobar en los próximos años.

La progresiva transformación de los programas de empleo social protegido en fórmulas clásicas de RMI no se limita al caso navarro pudiéndose observar, en una forma más radical, en la evolución del programa andaluz. El Programa de Solidaridad de los Andaluces, que se creó a finales de 1990, se concibió inicialmente como algo más que una simple prestación de RMI, quedando en realidad supeditado a los programas de empleo gestionados por el Departamento de Trabajo⁵⁴. En este sentido, el programa estableció como prioritarias, a nivel presupuestario, las medidas de empleo y de formación ocupacional, dejando el Ingreso Mínimo de Solidaridad con carácter residual, como acción subsidiaria de las políticas de empleo de la Consejería (en torno solo a un 25% del total de las solicitudes estimadas). Se combinaba de esta forma una política de empleo social protegido con cursos de Formación Ocupacional de seis meses de duración, generalmente, con una ayuda económica complementaria mensual de igual cuantía al Ingreso Mínimo de Solidaridad que se abonaba durante la asistencia de la persona al curso. La mayoría de las especialidades formativas que se arbitraron eran las habituales para personas con escasa o nula formación o experiencia profesional previa, necesitándose en muchos casos dedicar parte de las horas lectivas a reforzar niveles elementales de lectura y escritura.

El procedimiento era remitir a los solicitantes a los programas de empleo (que desembocaron en un déficit estructural por la carestía de los contratos y la falta de financiación) y sólo en el caso de que no tuvieran acceso a los programas de empleo o de Formación ocupacional (que incluían prestación económica) se les adjudicaba la prestación económica. De esta forma, las variaciones en el número de beneficiarios de la IMS aparecen como una función de las políticas de empleo de cada año.

⁵⁴ La circunstancia de que la prestación surgiera dentro de la Consejería de Trabajo y sin conexión con los servicios comunitarios, juntos con el carácter predominantemente urbano de la población beneficiaria, explica el papel originalmente atribuido a las Delegaciones, donde era más fácil para los beneficiarios presentar la solicitud. En la actualidad los servicios comunitarios municipales son los que, en un 90% de los casos, presentan la solicitud, la propuesta de compromiso de inserción y realizan el seguimiento de la situación de la familia. Las Delegaciones Provinciales de la Consejería también lo hacen en aquellos casos en que se les presenten de manera subsidiaria.

Sin embargo, las necesidades presupuestarias del programa llegaron a provocar un déficit estructural que desembocó en la caída de los ratios temporales de gestión, utilizándose este mecanismo como vía de ajuste entre demanda y disponibilidades presupuestarias.

El origen del problema presupuestario radicó, en lo fundamental, en la práctica de conceder seis meses a jornada completa subvencionando el cien por cien de coste de los contratos a partir del convenio colectivo de aplicación. Al firmar habitualmente Convenios de Colaboración sobre todo con Corporaciones Locales (también entidades Privadas sin ánimo de lucro), los costes laborales resultaron elevados dado que sus convenios colectivos particulares se sitúan por encima de la media, provocando que el coste medio por contrato se situara entre 950.000 y 1.500.000. ptas., con una media de entre 895.378 ptas. en 1993 y 1.035.470 en 1994. Como se señala en la Memoria del programa, “El enorme coste presupuestario de los contratos ha tenido una notable influencia en el incremento y consolidación del "déficit estructural" existente en el Programa, dado que no se arbitraron, especialmente desde mediados de 1993, suplementos presupuestarios suficientes para la medida y no se abarató su coste (por ejemplo con jornada parcial y participación presupuestaria de las Corporaciones Locales y Entidades)”.

Se trata normalmente, además, de un empleo temporal por seis meses y a jornada completa, en ningún caso fijo ni a jornada parcial, no existiendo casos comprobados de continuidad en el empleo, aún cuando se destaque el alto grado de satisfacción del empleador y del empleado en un contexto, con frecuencia, de primer acceso al empleo. El gasto realizado resultaba, por tanto, escasamente productivo en términos de integración laboral a largo plazo.

Esta situación se prolongó con altibajos, bajando el número de empleos subvencionados de 1991 a 1993 para volver a subir en 1994, cayendo radicalmente en 1995. A partir de ese momento el programa acusa una tendencia más asistencialista hasta el punto de prácticamente desaparecer las medidas de inserción (empleos temporales y cursos de formación profesional ocupacional). Esta fase concluiría con la derogación del primer decreto regulador y la aprobación del actual, a mediados del ejercicio 1998 y comienzos de 1999, respectivamente.

Sin embargo, hay que destacar que estos cambios en la gestión se asocian en lo fundamental a razones presupuestarias, sin que se haya cambiado realmente el diagnóstico de situación en Andalucía. La filosofía definida a lo largo de los 90 sigue estando en la base de la última regulación (1999). Las medidas que acompañan al IMS (Itinerarios profesionales –orientación profesional, FPO, Fomento de empleo, demanda de empleo en el servicio andaluz de colocación...-, medidas

educativas –EPA- y acceso a la vivienda) constituyen en este sentido un intento de vincular la prestación económica con otras medidas que “solucionen” las causas de la pobreza. Sin embargo, la aplicación de estas medidas ya no depende del propio gestor de las RMI sino de otras entidades, tanto ajenas a la Administración competente como entidades locales o sociales, lo que dificulta su puesta en marcha. En Andalucía, de hecho, no se han puesto en marcha (o sólo de forma muy puntual gracias a la reciente mejora de la situación económica) ya que, además de plantear problemas presupuestarios, dependen de otras Consejerías (Vivienda, Trabajo, Educación y Ciencia)⁵⁵.

Desde la Consejería de Asuntos Sociales se ha puesto en marcha la prestación y en el 2002 se han financiado proyectos de formación ocupacional. La idea de la formación ocupacional no está tanto referida a la inserción como a una concepción más amplia de las Políticas Sociales.

Resulta de particular interés considerar las propuestas contempladas en el informe de la Junta para consolidar esta política social en materia de empleo, centradas en los siguientes apartados:

- a) Abaratar el coste de contratación tanto por la utilización de la jornada a tiempo parcial como por la corresponsabilidad presupuestaria entre la Junta de Andalucía y los empleadores.
- b) Abrir el abanico de posibles entes colaboradores, fomentando tanto la participación de las empresas públicas o privadas como recurriendo a las distintas figuras de Economía Social y otras novedosas como las Empresas de Inserción o similares.
- c) No descartar el apoyo, mediante subvenciones, a distintas modalidades de duración contractual, incluso el empleo fijo si fuera posible en algunos supuestos. En cualquier caso, se propone huir de una duración estándar.

⁵⁵ Parte de los problemas observados en Andalucía podrían resolverse una vez aprobado el Plan de Inclusión Social, Plan cuya puesta en marcha implicará probablemente la aprobación de un nuevo Decreto de prestaciones. Además supondrá la implicación de varias Consejerías en la gestión del Plan (vivienda, trabajo, educación, sanidad). Éste podría ser el instrumento que facilite la puesta en marcha de todos los recursos existentes para solucionar el problema de la exclusión. Lo cierto, sin embargo, es que lo que puede suponer una mayor implicación directa para la inserción del resto de Consejerías también implica una mayor dependencia de su voluntad política y de sus prioridades presupuestarias, quedando las decisiones pendientes de voluntades ajenas a los gestores de la prestación. Éste es uno de los aspectos contradictorios en la filosofía política de las RMI que sólo se supera con un liderazgo político más amplio, situado por encima de las distintas Consejerías y, por tanto, susceptible de imponer políticamente la movilización de las mismas en los procesos de inserción.

- d) Realizar un estudio común de las necesidades de formación y de los focos o "yacimientos" de empleo para ofertar acciones acordes con dichas necesidades y, por tanto, con posibilidades de proyección económica y productiva, tanto para necesidades estrictamente sociales como económicas, ya que no son realidades contrapuestas.

En definitiva, de forma aún más intensa que Navarra, Andalucía refleja el paso de un modelo de garantía de ingresos inicialmente centrado en el empleo social protegido (normalmente, con más del 80% del gasto en esta dimensión entre 1991 y 1994) a uno centrado en una prestación RMI, complementada con acciones genéricas para la inserción. De forma significativa, si el cambio de programa permite reducir el coste financiero de los programas, al mismo tiempo supone, en especial desde la generalización de la Renta Básica, un aumento notable en el impacto demográfico de la atención. El limitado impacto demográfico de la atención, con un gasto elevado, constituye precisamente el punto más débil de los modelos de garantía de ingresos por la vía del empleo social protegido, debilidad acentuada por su escaso potencial insertador real en el sistema productivo a largo plazo.

En realidad, el modelo tradicional de "salario social sudado" se mantiene únicamente, en su concepción original, en el caso asturiano y con matices, como veremos. En Asturias, la normativa no señala taxativamente unas modalidades concretas de acción para la inserción, dejando libertad al modelo de intervención a aplicar. Por esa razón, la aplicación práctica del modelo ha venido configurando hasta tres modalidades diferentes, plasmadas en los sucesivos Planes Generales que se desarrollan a partir de 1996. Las tres modalidades de IMI son las siguientes:

- a) El IMI laboral, que incluye IMI + trabajo, consiste en la realización por parte de las personas beneficiarias de actividades laborales mediante su contratación por Corporaciones Locales u otras entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, susceptibles de complementarse con algún módulo de tipo educativo. La contratación es asumida al 100% por el Principado.

En este caso, se trata de contratos de 6 meses, basados en periodos de contratación trimestral, pero que actualmente se planifican hasta un año, incrementado con el periodo previo de intervención en la variante social y de formación⁵⁶. El sueldo es de 568,28 mensuales brutos, más las pagas extra correspondientes por igual cuantía. Las condiciones de contratación

⁵⁶ Actualmente, dado que la normativa presupuestaria asturiana ha abierto la posibilidad de contraer compromisos de gasto en esta materia que se extiendan a más de un ejercicio, se ha facilitado la superación de esos doce meses para los proyectos que combinen fases formativas y laborales. Fuera de esos casos, sólo se puede recurrir a esta ampliación de forma puntual y excepcional en función de las circunstancias concurrentes en las propias personas beneficiarias.

aparecen en el “Pacto por el que se regulan las condiciones laborales y profesionales derivadas de la aplicación del Ingreso Mínimo de Inserción en el Principado de Asturias” suscrito entre los sindicatos CCOO y UGT y la Consejería de Asuntos Sociales el 6 de junio de 2000. La entidad contratante sólo aporta la infraestructura necesaria para la ejecución del proyecto, sin sobrepasar el 20% del coste total cuando sea una Corporación Local.

Esta modalidad es la mayoritaria y preferente en la regulación, suponiendo por ejemplo en el año 2000 el 75% del total del presupuesto ejecutado, aunque en los últimos años ha decrecido a favor de acciones mixtas formativo-laborales. Si a los costes de las prestaciones de las personas beneficiarias se añade el coste de contratación de personal para tareas formativas, la modalidad laboral de la prestación se sitúa en torno al 90% del presupuesto total ejecutado.

- b) El segundo módulo es el de IMI + formación (subvención a los ayuntamientos). Se trata de un modelo formativo-ocupacional iniciado en 1996 con carácter experimental y que los Planes Generales luego han potenciado. Este módulo contempla la realización de actividades de naturaleza formativa no consistentes en contraprestaciones laborales en sí, sino en cierta medida asimilado a cursos de formación o de capacitación profesional. Se plantea, como alternativa para mejorar las oportunidades de optar a puestos de trabajo fuera del entorno del IMI, la participación en cursos de capacitación profesional específicos, pensados para una etapa previa y complementaria a las actividades laborales. La prestación es, en este caso, equivalente al 85% del SMI, sin pagas extras y sin complementos por miembros a cargo.
- c) El IMI social se destina finalmente a personas que, por sus peculiares características, no pueden efectuar las actividades laborales o las de formación profesional, vinculándose su percepción (de abono directo a la persona beneficiaria) a la realización de actividades de inserción o reinserción social previas a la formativa o a la laboral. El IMI social (sin trabajo, ni formación) se plantea para personas no insertables o como primera etapa en el camino de la inserción, desarrollándose actividades generales (cívicas y sociales, organización doméstica). Se ajusta al baremo establecido, con un límite en el SMI mensual

Los datos correspondientes a Asturias reflejan los límites de este modelo de actuación que, en términos de unidad familiar beneficiaria, supone una muy fuerte inversión (la más alta de todas) pero a cambio de reducir muy notablemente el impacto real de la atención sobre la población potencialmente beneficiaria. De hecho, Asturias, siendo la tercera comunidad en nivel de gasto per cápita, destaca por un volumen de usuarios comparativamente bajo.

Sin embargo, es cierto que este modelo de inserción laboral clásico, en la línea de las fórmulas de empleo protegido aplicadas en España, es probablemente el más desarrollado y el que mejor ha conseguido mantenerse, influyendo en otras propuestas, como la riojana (en su diferenciación entre IMI y AIS). Las bases de su “éxito” son la introducción y desarrollo de principios y medidas de adaptación de los programas a las características profesionales y ocupacionales de los beneficiarios. Entre ellos, podemos destacar las siguientes:

- * La idea de itinerario, dando mayor peso a las modalidades social y formativa, entendidas como pasos necesarios en el proceso de inserción. En esa línea, se ha favorecido por una parte el paso al módulo social, tratándose de dar preferencia a esta modalidad, potenciando el peso relativo de esta actuación como primer paso en la normalización y erradicación de las carencias estructurales de las personas excluidas⁵⁷. Por otra parte, se ha ido incrementando notablemente el montante presupuestario dedicado a subvencionar la contratación de personal para atender las necesidades formativas, situándose desde 2000 en alrededor del 20% del presupuesto total IMI. En la misma línea, en la vertiente laboral se pretende que ésta sirva de continuidad a una formación específica, desarrollando las actividades que estén encaminadas a poner en marcha los conocimientos adquiridos en aquella.
- * En este contexto de itinerario de trabajo, el enlace con los programas de empleo generales a fin de promover la inserción laboral de personas con especiales dificultades de cara a promover la inserción laboral, como fase última del itinerario de inserción de colectivos con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo y en situación y/o riesgo de exclusión, todo ello por medio de la contratación laboral de al menos una persona en empresas contratadas para la realización de obras públicas de interés para los Ayuntamientos y que, además, permita sentar las bases para intervenciones posteriores de carácter más global.
- * El proceso de apertura a la participación de la iniciativa privada con convocatorias singularizadas a partir del año 2001, orientadas a favorecer su especialización en la atención a colectivos concretos. De esta forma, a partir de ese año se suscriben los primeros convenios de colaboración con entidades sin ánimo de lucro para proyectos específicos, observándose una línea ascendente en la participación. De esta forma, se pasa de dos convenios de este tipo en

⁵⁷ Un ejemplo de esta orientación es la decisión de aumentar el complemento por integrantes de la unidad familiar en un 53% respecto a la cuantía del 2002 con el fin de otorgar una cobertura superior al IMI social que evite, por razones económicas, desplazamientos a la vertiente laboral de la prestación de personas o familias que se ven necesitadas de esa etapa previa de IMI social (o que únicamente necesiten un refuerzo de esa naturaleza en su proceso de incorporación social).

1993 a diez en el año 2001. En el año 2002, el 14% de los convenios suscritos era ya con estas entidades, proporción que se prevé ascienda al 18% en el año 2003.

- * Una gestión más eficaz, introduciendo mecanismos de desconcentración de la gestión a través de equipos territoriales de área, más directamente vinculados a la detección de necesidades y a la aplicación de los programas de gestión del IMI, todo ello con el objetivo de acercar el IMI a los entes locales y a la ciudadanía, así como de dotar al programa de la máxima eficacia y eficiencia. Se pretende, en este sentido, facilitar la integración de las actuaciones y la coordinación entre niveles y sistemas de atención.
- * El apoyo a la agrupación municipal para el desarrollo de las actuaciones formativas y laborales de cara a optimizar al máximo los recursos disponibles (promoción de Mancomunidades o mediante uniones ad-hoc). El objetivo es poner en común tanto la formación como las actividades laborales a ejecutar.
- * La integración del IMI dentro del programa operativo para Asturias 2000-2006 para la participación en el reparto de fondos estructurales de regiones calificadas como objetivo 1, en concreto en cuanto al Fondo Social Europeo, lo que permitirá una cofinanciación de programas alternativos a los que se vienen desarrollando hasta el momento. Esta medida resulta fundamental para garantizar la financiación de las actuaciones a desarrollar.
- * Y, probablemente más significativa de todas, la suscripción, ya en 1993, con CCOO y UGT de Asturias de un pacto, a modo de convenio colectivo extra-estatutario, para regular las condiciones laborales de las personas beneficiarias. Dicho pacto fue objeto de dos revisiones en los años 1997 y 2000 en las que se introdujeron cláusulas importantes relativas a los siguientes puntos: revalorización anual automática de retribuciones, medidas de protección de las situaciones de incapacidad temporal y de la maternidad, con especial intensidad en la última revisión. En el pacto de 2000, se introduce además la reducción de la jornada laboral a 35 horas semanales, con una cuarta parte de la misma dedicada a periodo de formación, dado que una de las carencias más habitualmente detectada en las personas beneficiarias es la ausencia de cualificación⁵⁸. Sin embargo, el elemento más llamativo es la aceptación de una modalidad

⁵⁸ Nótese, en cambio, que las organizaciones empresariales nunca han figurado como colaboradoras, por ejemplo en materia de delimitación de las necesidades formativas de la población.

convencional específica, con sus implicaciones en materia salarial y de duración de los contratos⁵⁹.

Mediante la aplicación de estas medidas, ajustando el presupuesto al alza en un contexto económico favorable pero también las posibilidades de actuación a la realidad de los solicitantes (aumentando las versiones social y formativa), Asturias ha conseguido ajustar demanda y disponibilidades presupuestarias. Así ha sucedido en los ejercicios 2000 a 2002. Este éxito debe no obstante matizarse dada la aplicación de criterios de temporalidad para el acceso al IMI laboral.

Además, el éxito actual se vincula al proceso de crecimiento económico y creación de empleo que ha sido característico de los últimos años. Sin embargo, el modelo asturiano está condicionado a que exista “la disponibilidad presupuestaria suficiente para admitir estas demandas sin detrimento de la cobertura de otras unidades en situación de necesidad con las que todavía no se haya intervenido o que aún no hayan agotado los periodos máximos”. De esta forma, el ajuste del modelo a circunstancias económicas más difíciles está por contrastar en los próximos años.

La normativa asturiana presenta otros aspectos de interés en el análisis de la inserción laboral de los beneficiarios del IMI. Conviene mencionar, en particular, la propuesta asturiana de fomentar la formulación de programas para colectivos de personas con problemáticas comunes que dificultan o condicionan el proceso de inserción, para intervenir singularmente sobre ellas. Además de las personas con drogodependencias o del colectivo gitano chabolista, en Asturias se perfila con claridad que el grupo de personas solas con cargas familiares constituye uno de los tres colectivos preferentes a atender⁶⁰. En este grupo “inciden de manera especial las problemáticas que afectan en general a la población beneficiaria y ... suelen sufrir con más intensidad las dificultades de acceso al mercado normalizado de trabajo”. Por esa razón, se plantea para 2003, en Asturias, el objetivo de dar preferencia a los programas para colectivos específicos en el acceso al IMI en demarcaciones territoriales concretas, centrándose los dirigidos a las mujeres señaladas en proyectos formativo-

⁵⁹ Este acuerdo es fundamental en la medida en que refleja uno de los pocos compromisos para el tratamiento conveniado de la inserción laboral de los titulares del IMI, problema que se plantea no sólo en relación al empleo protegido sino en general respecto al mundo de las empresas de inserción. Como señalan Sarasa *et al.* (2000), “el riesgo a crear un submercado de ‘trabajo basura’ paralelo al ordinario que, además, pueda forzar los salarios de determinadas ocupaciones poco cualificadas a la baja. A esta cuestión son especialmente sensibles los sindicatos que se niegan a la pretensión de algunas empresas de inserción de que se negocie un convenio específico para el sector que pudiera suponer peores condiciones de trabajo que las existentes en los convenios normales”. Los sindicatos se muestran suspicaces ante lo que interpretan como una tendencia de esas empresas a bajar los costes, incidiendo en la precarización de las condiciones laborales.

⁶⁰ En Asturias también se contempla como objetivos especiales de atención a las personas reclusas y a las personas inmigrantes.

laborales tendentes a mejorar el acceso femenino al empleo. Este aspecto tiene gran importancia para el presente estudio.

En cualquier caso, el modelo de IMI “laboral” debe distinguirse con claridad de los programas de inserción, de tipo contraprestacional, que fomentan la participación no remunerada en actividades de interés social. Así, en Galicia, este tipo de actividades, desarrolladas en ámbitos de asistencia domiciliaria, limpieza de áreas degradadas y similares, se plantean como actividades altruistas que no implican la atribución de un salario ni la cotización a la seguridad social. Se plantean no obstante también en esta comunidad nuevos programas de inserción a partir de la transformación de la Conselleria en Asuntos Sociales, Empleo y Relaciones laborales, definiéndose nuevas políticas de empleo. Para los beneficiarios del RISGA no habrá específicamente ninguna, aunque se podrán integrar en todas.

También en Castilla y León se promueven actividades de utilidad pública, planteadas como actividades de voluntariado (medio ambiente) de contenido no estrictamente laboral. Tienen un seguro a cargo de las corporaciones locales. Sin embargo, en esta comunidad destaca la política de contrataciones subvencionadas de beneficiarios del IMI, 303 a lo largo del año 2002, lo que supone alrededor del 7,5% del conjunto de unidades familiares titulares del periodo. A ello se añaden las acciones de orientación y asesoramiento y acciones formativas. Esto supone una parte importante, superior al 20%, en el gasto total en políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión en esta comunidad.

En Murcia, el desarrollo de estas actuaciones de trabajos sociales se ha encontrado con dificultades. En esta comunidad se intentó que los beneficiarios de las prestaciones pudieran colaborar en actividades de inserción, concretamente en la gestión de la asistencia domiciliaria. Sin embargo, los sindicatos impidieron la puesta en marcha de esta actividad que requeriría la introducción de algún tipo de relación contractual, no deseada por la administración. La promoción de la inserción se ha concentrado finalmente en el desarrollo de las Ayudas para programas de inserción (API), orientadas fundamentalmente a promover la contratación laboral de perceptores de las distintas ayudas existentes en esa comunidad por ayuntamientos y entidades sociales. El gobierno autonómico financia el 90% del coste global de contratación en el caso de ayuntamientos y ONG y el 50% en el caso de empresas al inicio de la actividad.

Observando la evolución de los distintos modelos de “salario social sudado”, conviene mencionar que hay un peligro evidente en concentrar progresivamente la actuación en las prestaciones RMI que el ejemplo navarro, y todavía más el andaluz, evidencian y es la conclusión de

que el gasto en prestaciones puede al final ser rentable política y económicamente, con una cierta tendencia a abandonar la acción en materia de inserción laboral (como objetivo real de gasto y no como mera declaración de intenciones). En este sentido, a lo largo de los años 90 el peso relativo del gasto en Renta Básica en Navarra no ha dejado de crecer en relación con el gasto total, pasando de cifras situadas en torno a 20-25% a primeros de la década a alrededor del 50% a partir de 1996, hecho significativo para una comunidad en la que el esfuerzo de gasto en empleo social protegido resulta diferencial.

Una posible solución sería mantener un nivel mínimo de gasto en estas actuaciones pero utilizándolas como vía específica de mantenimiento de la utilidad productiva de las personas en situaciones de cierta cronificación, centrando los esfuerzos de motivación, orientación y gestión para la inserción hacia las formas de integración en el sistema productivo real. Estas acciones, de hecho, por coste y potencial de integración, son las realmente relevantes, en especial cuando se dirigen a la inserción real en el sistema productivo, con una dimensión en el largo plazo. Las otras medidas sólo pueden plantearse como elementos de apoyo para la integración, resultando sin duda un error (insostenible a nivel financiero, además) convertirlas en modalidades de contraprestación. En realidad, el modelo Auzolan y la propuesta de Madrid se orientan en esta dirección, más equilibrada, confluyendo en gran medida por otra parte con la dinámica observada en los últimos años en Navarra.

LAS LIMITACIONES DEL MODELO

A pesar de sus aspectos indudablemente positivos, en especial en aquellas CCAA que han destinado un gasto suficiente al mantenimiento de estos programas, es preciso destacar una serie de limitaciones en el desarrollo e implantación de los programas de RMI, incluso en el caso de los más desarrollados.

Un modelo desequilibrado en su concepción jurídica

En primer lugar, hay que destacar la existencia de diferentes modalidades y derechos ligados a las diferentes actuaciones. De esta forma, mientras en ciertas CCAA las RMI se configuran como auténticos derechos subjetivos, de acceso indefinido mientras dure la situación de necesidad, no sometido por tanto a limitaciones temporales o disponibilidades presupuestarias, en otras sucede exactamente lo contrario. Las AES, por su parte, cuando existen, responden en todos los casos a este segundo modelo, introduciéndose además el criterio de valoración de los servicios sociales (necesidad efectiva, potencialidad insertadora y priorización), como sucede por ejemplo en Euskadi⁶¹. La concepción de las AES se caracteriza, por otra parte, por su carácter forzado, tratando de cubrir necesidades regulares de mantenimiento, por ejemplo en materia de vivienda, necesidades extraordinarias y, finalmente, necesidades de mejora de las condiciones de vida a largo plazo.

Resultaría sin duda necesario delimitar con claridad las distintas actuaciones protegibles que, en lo esencial, son básicamente cuatro:

- 1) La cobertura de las necesidades básicas generales (con atención preferente a la alimentación).
- 2) La cobertura de necesidades básicas específicas a ciertos tipos de hogares, destacando en particular a este nivel las problemáticas vinculadas a la presencia de minusvalías y a la existencia de gastos especiales relacionados con el mantenimiento de la vivienda.

⁶¹ Sanzo, para el caso vasco, señala que “a diferencia del IMI/RB, las AES no constituyen un derecho subjetivo perfecto. En este sentido, la normativa establece que la cuantía máxima de las prestaciones podrá ser minorada teniendo en cuenta las disponibilidades presupuestarias existentes y la valoración que realicen los servicios sociales de base respecto a la efectiva necesidad del gasto, su importancia para contribuir a la inserción de las personas en situación de exclusión o su carácter prioritario”.

- 3) La cobertura de necesidades puntuales relacionadas con la garantía de unos mínimos exigibles en las condiciones de vida (erradicación de la infravivienda y de las viviendas en situación ruinosas o precaria, en particular).
- 4) La atención a necesidades realmente extraordinarias y de urgente intervención.

De hecho, en el caso vasco se estudió, en su momento, la posibilidad de diferenciar dos módulos prestacionales (Complemento de vivienda/AES) para evitar el carácter de cajón de sastre de las AES⁶². La existencia de estas prestaciones se ha revelado, no obstante, como necesaria en las CCAA que más las han desarrollado, en particular en Euskadi. La discusión presupuestaria de la aplicación del modelo vasco suele centrarse, de hecho, en estas ayudas de forma creciente, asumida la consolidación de la Renta Básica.

Al debate anterior habría que añadir por supuesto el correspondiente a los complementos necesarios en materia familiar (en la línea del modelo catalán, complementario de la aproximación estrictamente en función del tamaño), para la incentivación del empleo (con referencias nítidas en varias CCAA, particularmente en el País Vasco, Cataluña, Navarra o Asturias) y para el apoyo más general a la inserción (en la línea de los complementos para la inserción de Galicia).

Si la configuración de las prestaciones plantea problemas, éstos son aún mayores en todo lo relativo a la inserción, ámbito donde todavía prevalece el tanteo y la indefinición. En este caso se enfrenta el principio de contraprestación al de derecho a la inserción, el de pobreza al de exclusión, desde una perspectiva de aplicación más selectiva o más general. Estas contradicciones no sólo afectan a distintas regulaciones de CCAA diferentes sino a las que afectan a una misma Comunidad Autónoma, como claramente refleja la historia de la normativa vasca, donde se observan ciclos más contraprestacionistas (normativa más reciente de Renta Básica) y más orientados a la definitiva separación entre protección económica y aplicación del derecho a la inserción (filosofía dominante de la Ley contra la exclusión).

⁶² En los trabajos previos a la LCE se planteó la posibilidad de establecer un triple modelo de prestaciones que, además del IMI y de unas AES específicamente orientadas a necesidades extraordinarias y de emergencia, introdujera una nueva prestación, denominada Complemento de Vivienda. El objeto previsto para la nueva ayuda económica era, desde una perspectiva jurídica general similar a la del IMI, hacer frente a las necesidades complementarias asociadas al acceso, disfrute y mantenimiento de la vivienda habitual (pago de alquileres y de gastos de energía y comunidad, fundamentalmente). El Complemento de Vivienda se configuraba de esta forma como un nuevo tipo de prestación periódica, destinada a cubrir las necesidades regulares de mantenimiento de la vivienda entre colectivos sin recursos económicos suficientes.

Con todo, la experiencia de los últimos años muestra una progresiva consolidación de las normativas, una tendencia a la flexibilización y consolidación de la misma y la progresiva implantación de una visión de derecho. La reciente aprobación de la Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Madrid, por ejemplo, supone ante todo en este sentido el reconocimiento por Derecho de una garantía de ingresos para todos los hogares en situación de exclusión y pobreza, así como del Derecho a recibir las medidas de apoyo personalizado para la inserción social y laboral, desde una perspectiva filosófica que enlaza en gran medida con la trayectoria de reforma previa aplicada en el País Vasco (ampliación de las prestaciones a mayores de 65 años y a personas con menores a cargo, posibilidad de varias prestaciones en un mismo hogar) y en otras CCAA, como Cataluña o Navarra (mejora de la equidad en el tratamiento de las pensiones). Con la aprobación de esta ley se garantiza, en cualquier caso, la no discrecionalidad en la pérdida del derecho a la renta mínima, que se realizará a través de un proceso objetivado contemplado en la Ley. Esto se traducirá sin duda en un aumento de la cobertura asistencial en el próximo futuro.

Aunque el proceso no ha sido tan radical, también cabe mencionar notables mejoras normativas en CCAA como La Rioja, Castilla y León, Cataluña o Baleares. Los procesos de reforma en curso en Asturias, Andalucía o Galicia probablemente se enmarcarán en este proceso de progresiva consolidación y ordenación de los derechos sociales en España.

Con fuertes presiones sobre trabajadores y usuarios

Como hemos podido comprobar, el acceso a las distintas prestaciones se ajusta a una gestión asistencial que, por una parte, mantiene principios clásicos de la asistencia social pero, por otra, incorpora otros nuevos. Entre los primeros, reflejo de la persistencia de los principios tradicionales en la gestión de prestaciones de asistencia social, cabe citar los principios de comprobación de recursos, de subsidiariedad – a veces entendida como incompatibilidad - y de complementariedad. A esto se añaden los nuevos principios de disponibilidad, no sólo en relación con el acceso al trabajo, sino también en relación con la nueva exigencia de una disposición favorable para la inserción. Y la comprobación del cumplimiento de estas exigencias ha recaído en lo fundamental en los servicios sociales en prácticamente todas las CCAA⁶³.

⁶³ El caso en el que puede hablarse de mayor participación de las entidades sociales en el proceso de gestión de las prestaciones es de Cataluña. Desde el inicio del programa existen en Cataluña algunas entidades de la iniciativa social, homologadas para tales efectos, que mediante convenios con el Departamento de Bienestar Social y el de Trabajo participan en la gestión de las prestaciones. Tal y como se destaca en Sarasa *et al.*, en el período 1990-1997 los expedientes tramitados por la iniciativa social representaron sin

El efecto más inmediato ha sido una fuerte presión sobre los trabajadores sociales municipales a los que se les ha asignado la gestión de las prestaciones y de la inserción, el papel de liderazgo en materia de inserción y, en muchos casos, la realización de tareas especializadas que corresponden a otras áreas (inserción laboral), sin contar con suficiente apoyo especializado por su parte, con o sin presencia de mecanismos de coordinación⁶⁴. Esto ha supuesto en muchos casos una carga excesiva, en especial ahí donde hay muchos beneficiarios, que ha generado insatisfacción⁶⁵. Destaca en este sentido el fuerte nivel de insatisfacción entre los profesionales con la inserción

En el estudio de Datlan (1998), desarrollado en el País Vasco, un 64,3% de los trabajadores sociales refleja ninguna o poca satisfacción con los proyectos de inserción en los que participan perceptores del IMI de su municipio o mancomunidad. El origen de este problema es, más que la ausencia de recursos per se, que también incide significativamente, la falta de programas y recursos eficaces y ajustados a las necesidades específicas de los beneficiarios. En muchas otras CCAA se percibe igualmente la inadecuación de muchas actuaciones, en especial en el ámbito de la formación, el área objeto de más crítica, precisamente por la dificultad de que revierta en procesos directos y automáticos de inserción.

El pesimismo respecto a las acciones de inserción también caracteriza a los beneficiarios que tienen firmado un convenio de inserción o desarrollan acciones de contraprestación. La información disponible en el País Vasco indica que un 57,4% de las personas consideradas piensan que las acciones previstas no inciden en su situación laboral (37,8%), no se adecuan a los problemas que tienen (11,6%) o simplemente no sirven para nada (8%). Un 61% de los titulares del IMI en marzo de 2000 consideraba que los servicios sociales contribuían poco a la salida de la prestación.

embargo menos del 5% del total. El peso de la intervención de estas entidades sociales ha ido disminuyendo además en relación con el de los ayuntamientos y consejos comarcales.

⁶⁴ Las dificultades de coordinación han sido analizadas en Cataluña por Sarasa *et al.*. A modo de conclusión, los autores destacan la colaboración pública y privada en el ámbito de las RMI pero señalando que se trata de “una cooperación compleja, heterogénea y en cierto modo caótica, según la percepción de la mayoría de los agentes implicados, en el sentido de falta de coordinación de todas las entidades colaboradoras y de insuficiencia de rigor en la concreción de las fases básicas del programa”. Esto no deja de ser llamativo en una comunidad autónoma que ha pretendido normar en un sentido muy detallado la actuación, en una línea muy similar al modelo de actuación administrativa definido en Francia.

⁶⁵ Esta problemática también se observa, sin embargo, en CCAA en las que el nivel de atención es menor. En Murcia, por ejemplo, los centros están muy saturados y los trabajadores sociales consideran que no pueden hacer más en materia de inserción.

Aunque el pesimismo observado no siempre encuentra fundamento en los datos reales, el estado de ánimo que refleja es un condicionamiento previo que no se puede olvidar a la hora de desarrollar las políticas sociales. En este contexto, en el momento de aplicar las políticas de inserción, es importante tomar buena nota del problema de humillación que supone para muchas personas el acceso a las prestaciones, cuestión que debe ser especialmente considerada en este contexto. Este sentimiento de humillación no parece dejar de crecer, como reflejan los estudios a largo plazo disponibles en el País Vasco. Así, si un 20,2% de los titulares del IMI de enero de 1.992 (Emaiker, 1993) percibían este sentimiento por la situación de dependencia del IMI, la cifra ha subido en el año 2000 al 30,8% (en cambio baja ligeramente la percepción de diferencia, del 24,7% al 22%).

Estos datos vuelven a sugerir la necesidad de no exagerar las expectativas a obtener en el desarrollo de las políticas de inserción y a ajustar los objetivos a los recursos efectivamente disponibles y a la evaluación realista de sus potencialidades.

En todo caso, como señala Sanzo, “la consolidación de estas actuaciones pasa por un dimensionamiento adecuado de los servicios sociales de base, la liberación de estos servicios del trabajo administrativo de gestión de las prestaciones y la consolidación de un sistema integral de recursos generales y especializados para la inserción, sustentado en una planificación general de las acciones a desarrollar”.

La política de apoyo a la inserción requiere igualmente consolidar las estructuras especializadas a las que tienen que recurrir los servicios sociales de base para favorecer la inserción. Aunque el liderazgo de la inserción puede corresponder a estos servicios, no les corresponde desde luego la tarea exclusiva de hacer frente a este reto, debiendo recaer en otras instancias la gestión especializada, particularmente en lo relativo a inserción laboral. A este respecto conviene recuperar una de las principales conclusiones del Plan navarro contra la exclusión: “[P]odemos concluir pues, con carácter general, que la población afectada por procesos de exclusión social en Navarra, cada vez está menos desasistida ... Sin embargo, el peso de las actuaciones, tanto en lo que se refiere a intervenciones profesionales como a prestaciones económicas, recae en una proporción muy importante sobre las espaldas de los servicios sociales, lo que sin duda tiene que ver con lo limitado de los niveles de protección alcanzados, siendo además una restricción importante para la normalización en el ejercicio de los derechos sociales de estos ciudadanos.... De cara al futuro, por tanto, sin que los servicios sociales dejen de asumir uno de sus objetivos más consustanciales, como es la atención a estos colectivos, será importante potenciar el acceso a otros programas desarrollados por el resto de los sistemas de protección social ... Avanzar por la articulación de

intervenciones distintas sobre este mismo colectivos sin duda tendrá que aportar un efecto sinérgico en términos de integración social del conjunto de la sociedad ...”.

No hay que olvidar, no obstante, el papel que ha desempeñado este tipo de actuaciones en la consolidación de los servicios sociales públicos y privados. En referencia a los proyectos de integración madrileños, la Memoria de Gestión de la Comunidad de Madrid señala, por ello, que “no hay que olvidar lo que estos han supuesto en la potenciación del tejido social, institucionalización de la coordinación con otros departamentos implicados y los Servicios Sociales Municipales, su incidencia en el desarrollo local de territorios especialmente desfavorecidos, y sobre todo hay que dejar constancia del papel que tienen y tendrán los Proyectos IMI no sólo en la generación de empleos de inserción entre las personas más desfavorecidas, sino como generadores de empleo de profesionales en el sector no lucrativo”.

Este proceso aún está en marcha y podría consolidarse por la vía del apoyo a las medidas orientadas a la inserción. Así, se observa en muchas CCAA procesos de apoyo a la consolidación de estructuras profesionales mínimas mediante contrataciones de profesionales para hacer frente a la demanda asistencial y de inserción en un nuevo proceso que acabará asentando los servicios sociales (en la línea del impulso dado al sector tras la inicial implantación de los salarios sociales. Estas medidas se detectan en varias CCAA como Euskadi, Madrid, Murcia, etc. También en Galicia, el Plan de Inclusión Social 2001-2006 dispone la contratación de trabajadores sociales para realizar el seguimiento de inserción. Son equipos de complemento para la inserción en los que participan la Conselleria y una universidad. En la misma línea, en Castilla y León también se han creado unos puestos de técnicos de apoyo (de la Junta, de la gerencia) como refuerzo en las actividades de inserción, que refuerzan el papel de los trabajadores sociales de los CAES.

Sujeto a las decisiones políticas y a las disponibilidades presupuestarias

Sin embargo, los principales límites del modelo se asocian a su dependencia de las decisiones políticas coyunturales y del principal elemento que las condiciona, las disponibilidades presupuestarias. La aplicación del modelo está excesivamente sometida a las decisiones políticas y disponibilidades presupuestarias, incluso en casos como el vasco. Los principales límites a destacar son los siguientes:

- * La excesiva concentración del esfuerzo de gasto en la prestación de RMI, en detrimento de otras actuaciones como la inserción, las AES o los estímulos al empleo.

- * El sometimiento de los procesos de flexibilización de los criterios de acceso y aumento de cuantías al control del dispositivo económico, presentándose el aumento del gasto en RMI y del número de beneficiarios como un elemento del juego político.
- * El difícil ajuste de la RMI a la inflación teórica y, aún más, a las necesidades reales.

El análisis de este aspecto refleja la gran dificultad de mantener los niveles prestacionales, incluso en CCAA como el País Vasco. De esta forma, se detecta en Euskadi una pequeña caída del valor real del IMI entre 1993 y 1998, medido en valores constantes, en un contexto de aumento de las necesidades. En este periodo se observa de hecho una caída del nivel de cobertura del IMI a 70-75% del umbral de pobreza, circunstancia que hizo necesario el ajuste introducido tras la aprobación de las leyes contra la exclusión y de introducción de la Renta Básica, aunque es preciso destacar que este ajuste fue más fruto de la negociación política y de la presión social y sindical que de una propia reflexión interna a las instituciones.

Pero si ésta es la situación en el País Vasco, peor es la que refleja la evolución de otras CCAA. En este sentido, si comparamos la evolución de la prestación hasta 1998, el año previo al fuerte proceso de revalorización de cuantías en Euskadi, se comprueba que mientras la cuantía se revaloriza en Euskadi en términos absolutos en un 41,2% respecto a la cuantía vigente en el año 90, la proporción es sólo del 16% en Madrid. De hecho, esto se asocia a la ausencia de revalorización de las cuantías en 1993, 1996, 1997 y 1998 en esta última comunidad autónoma. La pérdida de valor económico de las prestaciones resulta por tanto evidente en general, aunque más acentuada en Madrid que en el País Vasco.

Por otra parte, mientras en Euskadi las cuantías se recuperan entre 1998 y 2001 en un 48,9%, en valor nominal, la proporción es sólo del 12,5% en Madrid. El ajuste y mejora de cuantías que se da en Euskadi está por tanto ausente en Madrid. Por eso, partiendo de una prestación básica algo más generosa en Madrid (superior en un 10% a la vasca en 1990), se sitúa entre 1995 y 1998 entre un 90-98% de la misma para bajar a porcentajes de 80-90% en 1999 y 2000 y del 68,3% en el año 2001⁶⁶.

⁶⁶ El año 2001, sin embargo, marca un sustancial aumento, auténticamente rupturista respecto al periodo anterior, de la cuantía base de la Renta Básica en Euskadi. Este aumento explica la notable caída del valor relativo de la prestación madrileña en dicho año.

El resultado ha sido indiscutiblemente una pérdida importante del valor real, en términos constantes, de la prestación madrileña, particularmente nítida entre 1992 y 1998, sin que la mejora posterior permita una sustancial recuperación del retraso acumulado. La experiencia madrileña es probablemente extrapolable a la mayoría de las CCAA españolas.

* Las limitaciones presupuestarias de las AES.

Pero si ésta es la evolución que afecta a la propia prestación de RMI, la correspondiente a las AES es aún más llamativa. Centrándonos en el modelo vasco, máximo exponente de integración de este tipo de ayudas en el sistema general de protección, se constata que la evolución del gasto AES muestra desde el principio una tendencia al estancamiento que no se asocia a la ausencia de demanda sino a una política de contención del gasto en esta prestación. A diferencia de lo que sucede inicialmente con el IMI/RB, desde 1990 el gasto comprometido para las AES supera las previsiones iniciales de gasto (1.617 millones frente a los 1.500 millones previstos). En el año señalado, el gasto comprometido en las AES se sitúa en un 88,8% del gasto comprometido en el IMI.

Ante esta situación, y ante la consideración de las AES como una prestación complementaria cuyo coste no debe dispararse, se establecen rápidamente límites al crecimiento de la prestación. Éstos se manifiestan con claridad a partir de 1991, traducándose en la práctica congelación de las partidas disponibles entre 1991 y 1998 que esconde una disminución muy sustancial del valor real de las partidas AES. Así, se observa entre 1991 y 1994 una disminución muy notable del valor real de las ayudas, sin que éstas se recuperen hasta el año 2000, aunque todavía sobre la base de valores no muy superiores a los de 1991 en pesetas constantes.

Esta política, en un contexto de aumento del número de beneficiarios de las prestaciones, se traduce también en un descenso prácticamente continuado de la prestación media AES. En este sentido, la prestación en 1997 y 1998, después de caídas reales –en valores monetarios constantes - prácticamente continuadas desde 1991, se situaba en unas dos terceras partes de lo que suponía en 1989. A pesar de la recuperación observada en los años 1999 y 2000, todavía se está muy lejos de las cifras medias observadas a primeros de los 90. Esta recuperación, además, no se consolida en el año 2001, a pesar del aumento de las partidas presupuestarias destinadas a las AES, cayendo en 1,7% el valor real de la prestación media por este concepto.

Además se percibe una tendencia a la concentración del gasto en determinadas partidas. Los datos relativos al gasto AES correspondientes a titulares del IMI en marzo del año 2000 revelan una nítida orientación hacia los gastos de mantenimiento de la vivienda, con un 53,4% destinado a alquileres, un 30,2% a gastos de energía y similares y un 4,2% a intereses y amortizaciones. En total, un 88,7% del gasto total se destina a este tipo de partidas frente a apenas un 11,3% a mejora de las condiciones de la vivienda y un 5,1% a necesidades primarias. Aunque no todas las AES se orientan a beneficiarios del IMI, es evidente que la tendencia a una concentración del gasto en la cobertura del mantenimiento de la vivienda es una realidad dominante en la gestión actual de las AES. La consecuencia es el mantenimiento de fuertes carencias de acumulación (16,5% con una vivienda en mal estado). En Galicia, la vivienda constituye igualmente el destino principal de las ayudas, aunque las necesidades primarias predominan en alguna provincia importante, como Pontevedra.

La importancia del gasto en vivienda se asocia al peso relativo del alquiler entre los titulares de la prestación del RMI. En Galicia, por ejemplo, es el de 36,9% (incluyendo realquilados y caseros). Otro 4,3% la está pagando. 24,7% está en régimen de cesión y 1,9% en centros. De hecho, entre los beneficiarios de AES un 44% están en régimen de alquiler y un 7% en propiedad pendiente de pago. En esta comunidad, sin embargo, el destino del gasto no se asocia principalmente a los alquileres: un 29% de las ayudas se vinculan a la necesidad de dotar de equipamiento básico, un 21% están asociadas a necesidad de adecuación y reforma de vivienda (habitabilidad o accesibilidad) y sólo en un 17% la intervención se asocia a la carencia de recursos mínimos para hacer frente a los gastos derivados del uso de la vivienda (fundamentalmente alquileres). El 33% restante se destina a necesidades primarias (alimentación, ropa, vestido, necesidades educativas o sanitarias no cubiertas por el sistema de protección ...).

En cualquier caso, el modelo refleja una actuación sobre las consecuencias y en precario puesto que, en última instancia, la efectiva cobertura de las necesidades básicas depende – como veíamos en su momento – de la correcta gestión de las AES y del mantenimiento de la capacidad adquisitiva real de las prestaciones (en el contexto de una presión creciente de la vivienda). En la práctica, la atención se ve sujeta a la realidad de unas prestaciones cuyas cuantías se ajustan al máximo, en un contexto de ausencia de fondos de reserva entre los beneficiarios.

Según Sanzo, en su análisis del caso vasco, éste es uno de los principales problemas para hacer frente a las necesidades. “En lo relativo al modelo de prestaciones, por ejemplo, el más

importante se asocia a las presiones ejercidas sobre los programas que, como las AES, están condicionados por las limitaciones presupuestarias, presiones que aumentan dramáticamente en periodos de dificultades económicas y que reducen la capacidad de las prestaciones para hacer frente a las necesidades básicas. De ahí la importancia de consolidar como derecho el acceso a estas prestaciones, previniendo la presión que se ejerce sobre estos programas en momentos de escasez de recursos por parte de los programas más generalistas”.

Límites en la actuación sobre la pobreza

Otro problema del modelo es que actúa de forma paliativa, no incidiendo en la práctica sobre las causas, dados los límites de las acciones de inserción. De hecho, apenas un 28,3% de los titulares de la prestación de RMI asocia en Euskadi su situación de precariedad al nivel de las prestaciones. Las personas cronificadas mencionan la creación de empleo - o la facilitación de trabajo - como la actuación preferente que la Administración debería realizar para solucionar los problemas de exclusión. Un 61,6% de los titulares cronificados señala esta demanda, muy por encima del 17,1% que solicita una subida en la cuantía de la prestación⁶⁷.

Por otra parte, el modelo no aborda el problema de los adultos sin personas a cargo que, por carencias económicas, siguen conviviendo con su familia de origen (jóvenes desempleados, ocupados eventuales o con bajos salarios, afectados por el alto precio de la vivienda y, por ello, incapaces de independizarse). Debemos recordar, en este sentido, que el modelo se basa en la unidad de convivencia, computándose de forma global en la unidad – salvo algunas circunstancias excepcionales – recursos y cuantía de las ayudas. Por tanto, estas personas siguen sin poder ser consideradas de forma independiente como titulares de las prestaciones de RMI, a diferencia de lo que sucede en muchas normativas europeas similares, al menos en lo relativo a las personas mayores de 25 años. Ésta es una de las principales consecuencias del enfoque que condiciona la política social en España en el que, como señala Arriba (2002), se prima la responsabilidad del hogar en la satisfacción de las necesidades de sus miembros. La familia (hogar u unidad convivencial) aparece, por lo tanto, como la responsable de ofrecer la última protección si dispone de medios para ello. Esto se hace especialmente claro en el límite de edad inferior para acceder a las rentas mínimas de inserción: los menores de 25 años han de buscar protección en sus hogares de origen en caso de que no hayan formado un hogar propio.

Esta cuestión se relaciona con la problemática de la pobreza encubierta que ha sido evidenciada a lo largo de los años por la EPDS, en sus operaciones de 1996 y 2000, pero ya fue adelantada en el estudio pionero del Gobierno Vasco sobre la pobreza (Gobierno Vasco (1987). Aunque este problema tiene una incidencia similar en hombres y mujeres, afectándoles por igual en la prolongación de la soltería y en el retraso en los procesos de independización, tiene sin embargo una incidencia diferencial entre la población femenina. La razón es que condiciona notablemente las posibilidades reales de las mujeres de planificar su acceso a la reproducción y a la maternidad al forzar, en muchos casos, que las posibilidades de reproducción se reduzcan en el tiempo, concentrándose además en edades avanzadas, las menos apropiadas por aumentar entonces sustancialmente los factores de riesgo. Las mujeres sufren, en este sentido, una problemática añadida en circunstancias de pobreza encubierta.

Un problema especial: dependencia y cronificación

Las dificultades señaladas hasta ahora, que con frecuencia han llevado a un cierto desánimo a usuarios y trabajadores sociales, no deben sin embargo oscurecer la importancia del esfuerzo realizado por los servicios sociales ni la evidencia de un importante control de los procesos de exclusión entre los colectivos más directamente afectados. No debe olvidarse el contexto histórico en el que se ha desarrollado el proceso de implantación de los instrumentos de lucha contra la pobreza y la exclusión, definidos por unas circunstancias políticas y económicas particularmente difíciles.

Sin embargo, no todos los problemas fundamentales están resueltos. Hemos dejado para el final de este capítulo el tratamiento de uno de los principales problemas que persisten, ligado a la gestión de los programas de garantía de ingresos. El problema a considerar se refiere a la cuestión de la dependencia y de la cronificación. Como es sabido, con frecuencia este elemento constituye uno de los principales elementos para medir el éxito o el fracaso de los sistemas de garantía de ingresos mínimos.

1. El carácter minoritario de las situaciones de dependencia

El primer elemento a destacar es que los positivos efectos de la introducción de las rentas mínimas se han conseguido sin que el problema de la dependencia sea decisivo. De esta forma, en

⁶⁷ La comprobación de la dimensión de las situaciones de dependencia, asociadas al mismo tiempo a la demanda de salida de la prestación a través del acceso al empleo, constituye de hecho uno de los motivos de impulso de programas como Auzolan en el País Vasco.

el caso vasco, de las unidades que han constituido alta en la prestación de RMI en algún momento hasta finales del año 2000, un 66,4% habían salido ya de la prestación. En Madrid, esta proporción es aún mayor (81,3%), aunque en este caso debe señalarse que influyen otros factores como una mayor presión a la salida por motivos de control presupuestario.

La movilidad del colectivo de beneficiarios se asocia con un contacto con el sistema productivo superior al que inicialmente se esperaba. En esta línea, en los seis meses comprendidos entre marzo y octubre de 2000, un 32,3% de los titulares del IMI vasco mantuvieron algún contacto con el empleo (36,8% de las unidades analizadas, si se tiene en cuenta al cónyuge), si bien sólo un 7% de ellos causó baja en la prestación como consecuencia del acceso al empleo. Teniendo en cuenta los últimos tres años y medio, un 56,9% de las unidades analizadas experimentaron en algún momento una situación de ocupación, ya sea por medio del titular de la prestación o del cónyuge. Estos datos anteriores evidencian que no puede asociarse a los beneficiarios del IMI con una salida crónica y generalizada del empleo.

La Memoria de Gestión de la Comunidad de Madrid también reconoce esta realidad al señalar que “durante los últimos tres años se ha observado un movimiento en el empleo que ha repercutido también entre los sectores más desfavorecidos y que se ve reflejado entre los beneficiarios del Programa IMI, promoviendo en muchos casos la salida al menos coyuntural del programa”.

En Canarias, de las 4.435 perceptoras de AEBAS en el año 2000, el 37,2% se ha insertado laboralmente en el año 2000 o en el 2001. Llama la atención que esta proporción sea bastante menor entre los perceptores de los grandes núcleos urbanos (25,8% en Las Palmas o 20% en Santa Cruz de Tenerife). El 22% de las personas que acceden a un trabajo lo consiguen durante el acceso a la prestación (de duración máxima de 6 meses en Canarias).

Analizando el tipo de contrato al que accede la población contratada en Canarias, se observa que apenas un 8,2% accede a algún tipo de trabajo con contrato indefinido. El 88,1% accede a un trabajo no indefinido (27,7% a tiempo parcial por tiempo determinado, un 26,2% por obra y servicio determinado y 34,3% en algún otro tipo de contrato eventual). Es llamativo, además, que un 64% de los ex - perceptores que han sido contratados lo han sido más de una vez, lo que indica su resolución de trabajar, aspecto que revela que el prejuicio de que las ayudas desincentivan la búsqueda de empleo está poco motivado. Además, un 41% se coloca en un municipio diferente al de residencia.

Los sectores de ocupación dominantes son el comercio y la hostelería (29%), el sector de inmobiliarias y alquiler (22%) y la Administración Pública (18%). En cuanto a las ocupaciones, el 24,5% se vincula a la limpieza, 19,7% peones, 19,6% a dependientes de comercio o camareros. Predomina, en cualquier caso, las profesiones de baja cualificación en el sector servicios.

Los datos anteriores nos adelantan un aspecto importante del tipo de relación de los beneficiarios con el sistema productivo, esto es el acceso a trabajos que no facilitan una inserción definitiva en el sistema laboral y la salida de las prestaciones. El tipo de empleo al que acceden los titulares está, en efecto, caracterizado por su elevado nivel de precariedad. Así, en Euskadi, un 51,5% de los empleos se desarrollan en condiciones irregulares o precarias. También en Madrid, se señala que los trabajos ocupados reflejan “una mayoritaria ausencia de cualificación profesional, condiciones inestables y precarias en el empleo y escasa remuneración del mismo, así como la marginalidad de las actividades ... Por todo ello se puede concluir que la población ocupada I.M.I. padece una situación laboral marginal y precaria crónica”.

Los estudios realizados en algunas CCAA, como Canarias o el País Vasco, aportan datos que reflejan la existencia de distintos elementos favorecedores de la inserción laboral. Tres aspectos destacan principalmente:

- * Una menor edad (en Canarias encuentran trabajo más del 50% de los menores de 25 años, más del 40% de los menores de 40). A partir de los 40 años, menos del 35% encuentran empleo.
- * Ser mujer (38,7% de contratadas frente a 29,1% de hombres).
- * Tener hijos. Un 53,2% de los perceptores con hijos menores de 3 años acceden al empleo por 34,9% de los que no tienen. En la misma línea, un 45,1% de los que tienen algún miembro en edad escolar accede al empleo frente a 29,2% de los que no tienen. Como se señala en el informe de Canarias, “Parece que los hijos debido a la responsabilidad que suponen incentivan la inserción laboral”. De hecho, se observa que es entre las familias monoparentales donde mayor es la propensión a la contratación laboral (43,9% frente a 39,4% en las biparentales sin hijos, 32,5% en las biparentales con hijos y 25,1% en las unipersonales).

Aunque los datos anteriores corresponden a Canarias, los datos disponibles para el País Vasco confirman las conclusiones señaladas.

2. La cronificación

Siendo cierta la afirmación de que no puede considerarse que el colectivo de beneficiarios de las RMI sea un colectivo compuesto mayoritariamente por personas propensas a la dependencia, esta conclusión es, sin embargo, compatible con la evidencia de una creciente cronificación de los colectivos dependientes de la prestación. Así, en el caso del País Vasco, si únicamente un 31,7% de las unidades que accedieron al IMI con anterioridad a marzo de 2000 se mantenía en la prestación, las unidades que se mantenían desde el momento inicial de acceso a la ayuda suponían un 24,1% del total (más de la mitad por tanto). No debe por ello infravalorarse la tendencia a una dependencia a largo plazo de la prestación en una parte importante de los beneficiarios del IMI.

Considerando como unidades dependientes o cronificadas las definidas por la permanencia ininterrumpida en el IMI a lo largo de los últimos tres años o por la dependencia de la prestación durante al menos tres años a lo largo de los últimos cinco años, combinando una presencia significativa en el Plan con periodos puntuales de baja en la prestación, el estudio de la población cronificada en el IMI en Euskadi detectó en 1997 un 48,3% de este tipo de situaciones entre el conjunto de titulares. En marzo de 2000, las unidades que llevaban más de 3 años en la prestación suponían, ellas solas, un 48,1% del total.

La proporción resulta en cambio menor en Madrid. Así, de los actuales titulares, un 33,9% llevan más de 3 años de permanencia en el IMI (aunque hasta el 57,1% procede de las primeras fases de incorporación al programa)⁶⁸. En Galicia, un 35,4% lleva 3 o más o más años en la prestación, proporción que sube al 49% para los que llevan dos o más años. Una proporción mayor de mujeres lleva 3 o más años (37% frente a 31,8%, aunque el porcentaje se equilibra para dos o más años, 50,2 frente a 46,1%).

Aunque inciden otros factores – en los últimos meses la propia introducción del programa de estímulos al empleo –, esta realidad se asocia a una cierta contención del número de bajas en los últimos años de desarrollo del Plan vasco, captada por ejemplo en el estudio de Datlan (1998). La menor tendencia a la baja en la prestación es una realidad particularmente llamativa en las grandes áreas urbanas, particularmente en el Gran Bilbao. En marzo de 2000, un 74,4% de las unidades que llevaban más de 3 años en el IMI residían de hecho en Vizcaya. Este factor también se da en Madrid, donde se observa también la tendencia al aumento de la intensidad de las

⁶⁸ Nótese, sin embargo, que este resultado se asocia en gran medida a la diferente política de mantenimiento en la prestación. De esta forma, en el País Vasco, en el periodo 2000-2001, las salidas se asocian en un 79,4% de los casos a superar el baremo, causa que sólo está presente en un 28,5% de los casos en Madrid. En cambio, los problemas asociados a la inserción (no firmar el contrato, no cumplirlo, rechazar medidas o cumplir los objetivos previstos) representan un 41,8% de las causas de salida en Madrid, no teniendo

reincorporaciones. La menor presencia de población cronificada en el resto de CCAA se asocia, por su parte, a la política de ajuste presupuestario, con la aplicación de medidas de temporalidad, salidas por ausencia de inserción, etc., que impiden en gran medida el mantenimiento a largo plazo en la prestación. También en CCAA como Asturias o Navarra, la política de empleo permite una mayor facilidad de acceso temporal a otros sistemas de protección, como el de desempleo. Los datos indican sin embargo la presencia de factores estructurales que permiten pensar en una evolución similar a la vasca, contrastada además con resultados similares en la aplicación del RMI francés.

El rasgo característico del colectivo de personas cronificadas en el IMI vasco es la realidad de una exclusión práctica del mundo laboral desde hace muchos años. Así, un 72,6% de los titulares considerados ha trabajado menos de 6 meses en los últimos 5 años. La baja en el empleo considerado como más importante se ha producido en general, entre estas personas, hace más de cinco años (72,7% de los casos) e incluso hace más de siete (46,5%). Las dramáticas consecuencias de esta situación son evidentes a largo plazo, comprobándose empíricamente que a menor relación con el empleo, menor propensión a buscar activamente un nuevo trabajo y mayor al desánimo laboral.

Esta visión más pesimista de la evolución reciente de los beneficiarios del IMI se acrecienta al analizar la percepción subjetiva de los afectados respecto a sus perspectivas de integración social y laboral. Los datos disponibles más recientes, de marzo de 2000, señalan que un 31,2% de los titulares no perciben posibilidad alguna de inserción laboral y un 40,3% la consideran factible sólo a medio y largo plazo. Las percepciones más pesimistas resultan particularmente dominantes entre minorías étnicas y matrimonios mayores de 45 años con hijos así como entre personas solas y mujeres mayores de 35 años con hijos. Como puede verse, el componente étnico y las situaciones de edad avanzada constituyen los factores más negativos para la inserción.

Desde un planteamiento de trabajo social, en Madrid la situación en relación a las posibilidades de inserción laboral sitúa a un 10,9% de los titulares con una incapacidad absoluta para el empleo normalizado, un 36,9% requiere un proceso previo de recuperación social y/o de salud para incorporarse a algún empleo, un 22,2% necesita un proceso formativo de adaptación y únicamente un 21,7% podría acceder inmediatamente al empleo (condicionado por variables de edad y de situación del mercado de trabajo). Entre las familias monoparentales, la proporción mencionada sube al 25,8%, con un 28,2% con necesidad de recuperación social y/o de salud y un elevado 32,4% necesitando una adaptación formativa.

apenas relevancia en Euskadi. Esto refleja la utilización de la inserción como mecanismo de regulación

La asociación entre permanencia en la prestación y paro de larga duración, asociada a otros problemas, es recogida por la Comunidad de Madrid quien destaca que los titulares del IMI, “además de tratarse en su mayoría de parados de larga duración, presentan graves deficiencias de tipo familiar, educativo, formativo, de salud tanto física como mental así como otras dificultades de tipo social, añadidas a su falta de medios económicos que inciden negativamente en su capacidad de empleabilidad y acceso a un empleo normalizado”.

La cronificación no tiene, sin embargo, relación directa con el fraude. La incidencia de este problema es limitada. En Madrid, la detección de fraude, como consecuencia de los cruces periódicos de la base de datos del IMI con el INEM e INSS, supuso un 7,36% de las causas de salida del programa para el conjunto del periodo. Los datos del País Vasco confirman esta impresión.

3. La dificultad de salida permanente de la prestación

Debe señalarse que la problemática de la dependencia del colectivo actual se asocia igualmente a un cierto deterioro de las condiciones de trabajo externas. A este respecto, los niveles de reincorporación a las prestaciones reflejan la dificultad de salidas definitivas, con cifras de 40-42% de reincorporación en la Comunidad de Madrid entre 1998 y 2001, por encima de cifras de 30-35% entre 1995 y 1997 inferiores al 20% entre 1993 y 1994. Como se señala en el informe madrileño eso “se explica porque las salidas del programa de estas familias con problemas de exclusión, si bien es un logro, supone también salidas coyunturales por empleos en muchos casos precarios que les obliga en numerosas ocasiones a volver de nuevo a la prestación periódica”.

De esta forma, si en los últimos años se observa en Madrid una disminución de las familias que solicitan su incorporación al IMI por primera vez, aumenta en cambio la proporción de familias que demandan su reincorporación a la prestación. Esto, junto a una cierta reducción relativa de las bajas, ha supuesto un retraso en traducir la caída del desempleo en efectivas caídas en el número de beneficiarios de la prestación, la cual se retrasa hasta 1999.

El deterioro de las condiciones laborales y la mayor dificultad de garantizar una salida a largo plazo de las prestaciones por la vía de la inserción laboral es un elemento observado igualmente en el País Vasco, observándose que, a diferencia de lo que ocurría en el periodo 90-92, la salida al

mundo laboral de los beneficiarios de la prestación no implica ya un cambio absolutamente cualitativo en las condiciones de vida.

Los datos presentados, relativos tanto a las actitudes de los afectados como a la valoración social de los casos o a la consideración de la realidad objetiva del mercado de trabajo y de las potencialidades de inserción de los beneficiarios de las prestaciones, indican que existen dificultades reales para la inserción que no pueden racionalizarse en términos de fraude y dependencia sino de procesos más complejos y escalonados de inserción.

Este aspecto debe tenerse claramente en cuenta a la hora de abordar las acciones de activación que caracterizan la nueva aproximación al tratamiento de las necesidades de los colectivos pobres y excluidos. Como señala correctamente Arriba (2002), a la hora de resumir las principales transformaciones que se están introduciendo desde los distintos ámbitos de decisión política, “Una de ellas es la gradual orientación hacia la activación de las políticas y programas a los que puede acceder la población en situación potencialmente activa. En esta tendencia, se pueden incluir no sólo los objetivos de inserción de los programas de rentas mínimas, sino también los criterios restrictivos para el acceso a las prestaciones y subsidios de desempleo y otras transformaciones de políticas de mercado de trabajo que se van introduciendo progresivamente (por ejemplo, el programa de renta activa de inserción, requisitos para la percepción del desempleo, tanto del régimen agrario como más general, o los esquemas flexibles de jubilación). Algunos de estos cambios en las políticas de empleo son significativos porque introducen una especial consideración para los colectivos en situación de exclusión social mediante la creación de incentivos al empleo. De esta forma, se está produciendo una aproximación entre las tareas de los servicios de empleo y de formación y de los servicios sociales”.

Como hemos podido comprobar sin embargo, el tratamiento de estas cuestiones es complejo, observándose que si bien modelos muy “economicistas” en su origen, como el vasco, se aproximan de forma creciente al modelo activador, los que proceden de sistemas de “empleo social protegido” reconocen cada vez más la importancia de un proceso integral que reconozca la realidad de partida de los usuarios. En ese sentido, la evolución del modelo asturiano, con su conformación de itinerarios progresivos de acercamiento a una situación normalizada, es un claro exponente de la dificultad existente en garantizar una inserción definitiva en un contexto laboral definido por una creciente flexibilidad, no exenta por tanto de procesos periódicos de salida del empleo⁶⁹.

⁶⁹ En esta concepción de acercamiento progresivo a la inserción, pueden mencionarse las distintas fases previstas en Cataluña en las “acciones de apoyo a la inserción laboral”: atención psico-social, motivación, orientación laboral, formación ocupacional e inserción laboral.

LA INVESTIGACIÓN APLICADA SOBRE LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN EN
ESPAÑA

El estudio del fenómeno de la pobreza ha conocido un fuerte desarrollo en Europa a partir del último cuarto del pasado siglo, en paralelo al proceso de reestructuración económica de los años 70 y 80 que dio lugar a la reaparición en todo el continente del fenómeno del desempleo masivo.

En España, los albores de la investigación sobre la pobreza en los primeros años 80 se asocian en principio al mundo de los equipos sociológicos, concretamente a las primeras investigaciones conjuntas de EDIS y Cáritas (1984), los trabajos del equipo dirigido por Luis Vila (1984) y la investigación del Gobierno Vasco que dio lugar a la implantación en España de la primera experiencia de un programa de rentas mínimas de inserción (Gobierno Vasco, 1987).

En el ámbito europeo, el proceso de investigación se vio notablemente impulsado por las instituciones europeas en el marco de sus programas de lucha contra la pobreza. En concreto, el primer programa europeo se caracterizó por una fuerte inversión en la realización de estudios piloto de medición de la pobreza⁷⁰. A diferencia del caso español, el papel de la aproximación desde una perspectiva principalmente económica fue mucho más nítido en la investigación pionera en Europa.

A pesar de estos distintos orígenes, una característica a destacar es que, tanto en Europa como en España, la investigación en esta materia acabaría consolidándose desde el ámbito más puramente económico. Como veremos, es de hecho el enfoque económico el que se impone en el estudio de la pobreza. Esto coincide con un proceso de preocupación creciente de la economía por diversificar su aproximación al estudio del crecimiento y del bienestar, tratando de integrar en los modelos económicos las problemáticas de la desigualdad y de la pobreza.

⁷⁰ Ver al respecto EEC (1981).

LAS DISTINTAS DIMENSIONES DE LA POBREZA ECONÓMICA

El concepto de pobreza es muy amplio y se ha prestado, de forma progresiva, a una interpretación extensiva. En un proceso que, en cierta medida, refleja una cierta recuperación de la dimensión sociológica del fenómeno, el concepto de pobreza ha ido asociándose de forma creciente a ideas más amplias de carencia de medios básicos para el desarrollo de la vida humana, no limitados estrictamente a la esfera económica. Bajo el impulso de la Comisión Europea, la pobreza ha ido de esta forma adquiriendo un sentido multidimensional y multidisciplinar. Por esa vía, ha llegado finalmente a ser interpretada, en sentido amplio, en términos de exclusión social. De hecho, en estos momentos, en la conceptualización dominante en Europa se observa una cierta confusión entre los conceptos de pobreza, exclusión social y bajos ingresos.

Es preciso destacar sin embargo que esta aproximación sociológica extensiva no tiene realmente continuidad en los estudios aplicados, al menos por ahora. De hecho, en los estudios orientados a cuantificar la dimensión del problema, el concepto de pobreza ha tendido a interpretarse en términos estrictamente económicos, ligando la pobreza a la ausencia de recursos económicos suficientes para hacer frente a determinado tipo de necesidades.

Aunque la literatura tradicional no las distingue, resulta de utilidad considerar las distintas dimensiones en las que se concreta el fenómeno de la pobreza económica. A estos efectos, es preciso destacar una de las principales aportaciones teóricas de la aproximación estadística en España, la diseñada en el País Vasco para el estudio de la pobreza, concretada en la operación conocida como *Estadística de Pobreza y Desigualdades Sociales* (EPDS, Gobierno Vasco 2000). Una de sus aportaciones principales ha sido precisamente la de tomar en consideración dos dimensiones diferentes en el estudio de las realidades de pobreza.

La primera dimensión hace referencia a la insuficiencia de recursos económicos para hacer frente, en el corto plazo, a la cobertura de las necesidades básicas, particularmente las relacionadas con los gastos generales de alimentación, vivienda, vestido y calzado. Esta dimensión de la pobreza queda definida en la EPDS como **pobreza de mantenimiento**.

La segunda dimensión se centra en el estudio de aquellas situaciones de precariedad que, al quedar ligadas a modalidades de consumo a medio y largo plazo, a diferencia de las de mantenimiento, no suelen depender de variaciones coyunturales en el nivel de recursos de los hogares para poder superadas. La **pobreza de acumulación** se relaciona de esta forma con la

incapacidad de un hogar para conseguir acceder a los bienes de consumo duradero necesarios para mantener, en el largo plazo, un nivel de vida mínimamente adecuado.

La capacidad de consolidar estas condiciones generales mínimas de vida a largo plazo se asocia sobre todo a la posibilidad de acceder a una vivienda adecuada, a los bienes de consumo duradero habitualmente necesarios y a unos recursos patrimoniales de apoyo suficientes para hacer frente a necesidades extraordinarias, garantizando de esta forma una situación de mínima seguridad económica para hacer frente a circunstancias adversas.

Tratando de valorar de forma conjunta ambas dimensiones, la pobreza de mantenimiento refleja en definitiva la medida en la que la renta disponible o la capacidad actual de gasto permite hacer frente a las necesidades de consumo corriente. Por su parte, la pobreza de acumulación hace referencia a la disponibilidad de un mínimo nivel de bienes o riqueza acumulada, entendida no sólo en términos de acceso al consumo de bienes duraderos sino también de protección para hacer frente a problemas económicos extraordinarios.

Aunque esta distinción entre tipos de pobreza se desarrolla en la EPDS vasca, había sido intuita en el estudio de Ruiz-Castillo (1987). El autor señala, en este sentido, que el concepto de pobreza hace referencia a la posición económica de individuos y hogares en relación con variables como el gasto o el ingreso pero también con la riqueza, entendida en su sentido estrictamente patrimonial.

A continuación, trataremos de presentar el procedimiento de medición de las dos dimensiones de pobreza mencionadas. Tal y como tendremos ocasión de comprobar a continuación, este procedimiento resulta sustancialmente diferente según el tipo de dimensión a considerar.

La pobreza en términos de consumo corriente o pobreza de mantenimiento

Con apenas algunas excepciones, la aproximación estadística habitual a las problemáticas de pobreza se ha centrado habitualmente en estudiar la primera dimensión del fenómeno – pobreza de recursos de consumo o de mantenimiento -. Analizaremos a continuación el enfoque con el que tradicionalmente se ha abordado el estudio de esta dimensión de la pobreza en la literatura científica, con referencia específica al caso español.

1. El estudio de la pobreza en términos de consumo corriente: principales dilemas

En el estudio de la pobreza de mantenimiento, o de la pobreza medida en términos de acceso a ingresos o a una capacidad de consumo suficiente, el objeto central de la investigación, tanto analítica como aplicada, ha consistido en determinar los principios de referencia para delimitar, de la forma más correcta posible, la *línea de pobreza*. Esta línea de pobreza marca el umbral a partir del cual el investigador considerará que los individuos u hogares objeto de investigación disponen de un nivel suficiente de recursos, medido en términos de ingresos o de capacidad de gasto. De esta forma, la línea de pobreza concreta el umbral económico que separa a pobres de no pobres, en una aproximación definida en términos de comparación interpersonal de los niveles de bienestar.

Definir el umbral anterior resulta más complejo de lo que, a priori, pudiera parecer. En la elección del nivel, umbral o línea de pobreza que nos permita distinguir quiénes constituyen el grupo de los pobres de los que no lo son, puede efectivamente recurrirse a diferentes enfoques sin que la trayectoria de investigación analítica sobre la pobreza haya podido resolver todas las incógnitas planteadas. La historia de la investigación sobre la pobreza demuestra, por una parte, que no existe un criterio natural a la hora de elegir la mejor línea de pobreza posible. Tampoco existe, por otra parte, consenso suficiente al respecto: no se han consolidado, en este sentido, métodos definitivos de definición y cálculo suficientemente aceptados por la comunidad científica. Aunque hay que precisar que en los últimos años se ha impuesto en la investigación aplicada un determinado modelo de aproximación, a raíz de su oficialización por Eurostat.

Los ámbitos de desacuerdo respecto a la forma de delimitar el umbral de pobreza son diversos. La razón es que el estudio de la pobreza implica la consideración por parte del investigador de múltiples dilemas metodológicos que afectan a muy diversas cuestiones. La solución a los dilemas planteados no refleja decisiones meramente técnicas sino que con frecuencia refleja juicios de valor que deben ser tomados en consideración en el análisis de las distintas concepciones metodológicas.

En la literatura tradicional, el debate se ha centrado en este punto en la consideración de los siguientes dilemas a resolver:

- * El enfoque, absoluto o relativo.
- * El indicador de recursos a utilizar. La elección del indicador de nivel de vida.

- * El estadístico de referencia y el porcentaje del mismo.
- * El problema de las escalas de equivalencia.

A estos dilemas se añade uno más genérico, el que hace referencia al método de delimitación del umbral: “objetivo” apriorístico o basado en la percepción de los propios beneficiarios. Aunque sobre este punto particular volveremos con posterioridad con más detalle.

1.1 Líneas de pobreza relativas o absolutas

La estimación de líneas de pobreza requiere una metodología que ofrezca la posibilidad de contar con datos estables y que permita una comparación, en el espacio y en el tiempo, de las distintas situaciones territoriales. El principal debate generado respecto a esta cuestión, que surge en los mismos orígenes de la investigación sobre la pobreza, hace referencia a si la aproximación a utilizar para obtener estos umbrales de pobreza caracterizados por la estabilidad debe basarse en la adopción de líneas absolutas o relativas de pobreza.

La respuesta original se caracteriza por una respuesta favorable a una modalidad de pobreza absoluta. De esta forma, la investigación sobre la pobreza inicia su andadura a partir del modelo de pobreza absoluta introducido por Rowntree (1901) en su estudio pionero sobre la sociedad británica de principios de siglo. La pobreza se vincula claramente en este autor a la mera supervivencia física. Así, indica que los pobres son aquellos individuos que no poseen los mínimos necesarios para el mantenimiento de la mera eficiencia física. Este planteamiento sigue condicionando las aproximaciones modernas que se fundamentan en una aproximación absoluta a la pobreza. No obstante, en el enfoque moderno basado en la utilización de una *línea absoluta* de pobreza, el concepto de supervivencia física es sustituido por el de cobertura de las necesidades básicas del individuo: alimentación, vestido, vivienda, etc.

En la aplicación de la aproximación absoluta, el método dominante consiste en estimar el coste de una cesta básica de bienes de consumo necesarios e identificar como pobre a todo individuo cuyo nivel de renta ajustada no permita acceder a dicha cesta de bienes. En coherencia con ello, el umbral de pobreza se vincula a los ingresos considerados mínimos para hacer frente a la mencionada cesta básica de bienes, delimitada por las necesidades básicas a cubrir.

La principal característica del método absoluto es que, dado que se traducen en una cesta específica de bienes y servicios necesarios, las necesidades básicas son estables en el tiempo y en el

espacio. Por esa razón, la línea de pobreza no depende de las características socioeconómicas de la sociedad que se está estudiando. Aunque, dadas las diferencias en el coste de acceso a las mismas necesidades, según los países, la línea puede traducirse en umbrales diferentes en cada caso.

El concepto de pobreza absoluta tiene algunos puntos en común con la perspectiva de la medición de la denominada “pobreza administrativa”, entendida como una medida de pobreza asociada a los hogares cuyos recursos caen por debajo de los mínimos de garantía establecidos en el sistema de protección social. Esta concepción ha sido usada en el Reino Unido, país que ha utilizado en ocasiones una línea de pobreza absoluta de tipo administrativo asociada a los ingresos necesarios para percibir asistencia social.

El concepto de pobreza absoluta se mantiene vigente actualmente en EE.UU.. El origen se encuentra en los trabajos de Orshansky (1965) que, partiendo de la aceptación de la más económica de cuatro alternativas de planes alimenticios (*economy food plan*) preparados por el Departamento de Agricultura estadounidense para hogares de diferente composición, fija una línea oficial de pobreza, de carácter absoluto, que valora las necesidades mínimas de los individuos. Este enfoque absoluto también es el más utilizado en los estudios correspondientes a países en vías de desarrollo. Esto se debe a la alta proporción de población que se encuentra en condiciones de pobreza extrema en estos países, países en los que por tanto el objetivo esencial es tratar de hacer frente a las formas más graves de pobreza.

A diferencia de lo observado en Norteamérica y en el mundo en vías de desarrollo, en los países europeos se ha evolucionado en general desde un enfoque tradicional de pobreza absoluta hacia un concepto de pobreza relativa. En esta concepción alternativa, los umbrales de pobreza se vinculan a un indicador relativo a los recursos de la comunidad, renunciándose a la construcción de la cesta de bienes considerada necesaria. Frente a la aproximación absoluta, que considera pobre al que no accede a la cobertura de una cesta básica de bienes, en el enfoque relativo se define al individuo pobre como aquél que está excluido de un determinado nivel de bienestar, relacionado con el que disfruta el individuo medio en su territorio.

El enfoque relativo de la pobreza se basa por tanto en la idea de que no sólo es *pobre* aquel individuo o hogar que, en términos objetivos, tiene unos bajos ingresos, potencialmente insuficientes para cubrir unas necesidades básicas idealmente definidas, sino aquel cuyos ingresos difieren en exceso de los de la media de la sociedad que le rodea. De esta forma, la delimitación de la pobreza se relaciona con el nivel de desarrollo y de renta de la sociedad que se está estudiando. Como podremos comprobar con posterioridad, los umbrales de pobreza relativos tienden de hecho

a calcularse asociando los umbrales de pobreza a un determinado porcentaje del ingreso medio o mediano. Con la elección de esta aproximación, se busca relativizar la línea de pobreza, ligando así su evolución a la de la sociedad en su conjunto.

Un aspecto de gran importancia a destacar es que el criterio relativo se introdujo desde el principio en los informes de la Comisión Europea, habiéndose consolidado en los estudios sobre la pobreza. De hecho, las instituciones europeas adoptan una definición relativa de pobreza, señalando explícitamente que son pobres aquellas personas, familias o grupos cuyos recursos (materiales, culturales y sociales) son tan limitados que les excluyen del modo de vida mínimo aceptable en el estado miembro en el que habitan – ver Eurostat (1990 y 1992).

La concepción relativa de la pobreza pretende tener en cuenta, en definitiva, la incapacidad de participación en la vida de una sociedad determinada. Es, desde luego, la que mejor se ajusta a una concepción de la pobreza entendida en términos de exclusión social, tal y como tiende a ser definida la pobreza desde el mundo de la sociología y, más específicamente, del trabajo social. Esta concepción ha ido imponiéndose, de forma progresiva, en la literatura de la Comisión europea, en particular en relación con sus planes de lucha contra la pobreza. Sin embargo, hay que precisar que su incidencia práctica ha sido mayor en el mundo de la gestión de programas que en el de la metodología de medición de la pobreza. En este ámbito ha seguido predominando el enfoque que asocia pobreza a exclusión económica, ligándose los umbrales de pobreza a un porcentaje de los ingresos medios o medianos.

Hay que precisar, no obstante, que en los últimos años el dilema relativo a la contradicción entre la aproximación absoluta y relativa se ha suavizado en parte. En este sentido, a pesar de la preferencia dominante por el enfoque relativo, en algunos trabajos se sigue considerando la obtención de datos basados en una aproximación a la pobreza absoluta. En este caso sin embargo, en lugar de estimar el coste de una cesta de consumo básica, suele ser habitual adoptar la perspectiva de comparación de los niveles de pobreza existentes en distintas distribuciones a partir de una línea común, una vez que todas ellas han sido expresadas en la moneda de referencia para un mismo año - ver Cantó *et al.* (2002).

Sen (1983) desarrolla un planteamiento teórico que permite resolver parcialmente, además, la disputa relativa a la concepción absoluta o relativa de la pobreza.. En líneas generales, este autor destaca que la pobreza es una noción absoluta en el espacio de las capacidades pero toma forma relativa en el espacio de los bienes. De esta forma, si las capacidades, como por ejemplo *integrarse en la vida de la comunidad* reflejan situaciones absolutas, los bienes necesarios para alcanzar esa

capacidad, así como las características concretas que estos bienes deben tener, son relativos. Pinilla (2003) también adopta esta posición al destacar que su concepto de mínimo de necesidad se corresponde aproximadamente con el concepto clásico de umbral de pobreza absoluto, salvo por la referencia a una sociedad concreta en un tiempo dado, aspecto que relativiza en cierta forma el concepto.

La experiencia de investigación de la EPDS en Euskadi avala estas conclusiones, reflejando a lo largo del tiempo una evidente estabilidad en los niveles económicos de los umbrales relativos de pobreza. Las variaciones en precios que implican los nuevos umbrales se asociarían, en este sentido, más a ajustes en el nivel de precios y en las modalidades concretas de garantía de las necesidades a cubrir que en la propia naturaleza de éstas. De esta forma, estos trabajos muestran una cierta continuidad en las líneas de pobreza que se establecen a partir de las necesidades percibidas por la sociedad, evidenciando una cierta dimensión “absoluta” en éstas.

1.2 La elección de la variable que sirva de indicador del nivel de vida

Tanto si se opta por una aproximación absoluta como por una relativa, es preciso establecer a partir del indicador a utilizar quiénes son pobres y quiénes no. Cualquier estudio que pretenda cuantificar los niveles de pobreza existentes en una sociedad debe elegir, por tanto, la variable de referencia con la que medir el nivel de bienestar de los individuos.

A estos efectos, muchas son las posibles variables a considerar. Aunque la mayoría de los estudios tiendan a tomar en consideración la variable ingresos, la posición en la escala de bienestar social y económico no está únicamente condicionada por el nivel de ingresos sino también por otras variables que determinan diferentes niveles de oportunidad para las personas. De ahí que, incluso desde la perspectiva estrictamente económica, muchos trabajos hayan insistido en la necesidad de un tratamiento multidimensional del bienestar, la desigualdad y la pobreza – ver por ejemplo Sen (1983), Ruiz-Castillo (1987) o la EPDS vasca.

Una forma de aproximación al estudio de la pobreza consiste precisamente en desarrollar indicadores de tipo multidimensional. El planteamiento habitual es recurrir a un conjunto de medidas multidimensionales que intentan medir de forma más concreta las condiciones de vida de la población. Estas medidas multidimensionales suelen construirse a partir de indicadores de privación en la posesión de determinados bienes (agua corriente, baño o ducha, lavadora, televisión, etc.) o en el disfrute de un nivel de bienestar (ciertos tipos de comida, invitar a amigos a casa, salir de vacaciones, etc.).

La principal aportación inicial en esta dirección fue realizada por Townsend (1979) en su estudio clásico sobre la pobreza en el Reino Unido. Con posterioridad, otro estudio clásico en la mencionada dirección, igualmente en el Reino Unido, es el de Mack y Lansley (1985). Otro país en el que se han desarrollado este tipo de indicadores ha sido Francia. En este país puede citarse, por ejemplo, el trabajo del *Observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale*. Éste recuerda, en su informe 2000, que un indicador de condiciones de vida, relativo a las dificultades que sienten los hogares (nivel de confort de la vivienda, endeudamiento, consumo, equipamiento) ha sido desarrollado y calculado por el instituto estadístico francés, el INSEE.

Aunque a veces se plantean como alternativas en toda regla para la medición de la pobreza, en la mayoría de los casos estos enfoques sirven normalmente para *completar* estudios basados en indicadores unidimensionales pero que también pretenden analizar el nivel de privación existente en las condiciones de vida de la población más desfavorecida. En la práctica, de hecho, frente a aproximaciones complejas como las propuestas por Townsend o Mack y Lansley, lo habitual en la literatura analítica y empírica es recurrir a indicadores unidimensionales de medición de la pobreza, entendida en términos de mantenimiento o de consumo corriente.

Asumido el predominio del enfoque relativo unidimensional, la decisión principal se centra en la elección entre consumo y renta, indicadores que aparecen como los más adecuados para ofrecer una buena aproximación al nivel de bienestar individual o familiar y a la posición económica de hogares e individuos.

En España, la discusión respecto a esta cuestión ha sido importante en los años 80 y 90, analizándose cuál es el mejor indicador de bienestar de los hogares, presentando argumentos teóricos y de orden práctico para justificar la elección tanto del gasto como del ingreso. Este debate sobre las ventajas e inconvenientes de las variables de ingresos y gasto ha resultado sin duda muy fructífera en nuestro país, pudiendo observarse abundantes ejemplos del uso tanto del gasto como del ingreso⁷¹.

Uno de los problemas a los que se han enfrentado los defensores de la aproximación basada en los ingresos ha sido la variabilidad de esta fuente de datos. Las fluctuaciones de los ingresos, así como la correlación existente entre los niveles de renta y el momento del ciclo vital en el que se encuentran sus perceptores, con las consiguientes diferencias intergeneracionales de renta, dificultan

la disponibilidad de indicadores estables para el análisis. De ahí que muchos autores hayan defendido la conveniencia de optar por un enfoque basado en una noción de renta permanente. En ausencia de un indicador de esta naturaleza, el recurso a indicadores de gasto ha sido considerado como una alternativa de particular interés.

En realidad, en estudios referidos a un único país, se ha recurrido con frecuencia al indicador de gasto por considerar que dicho indicador destaca por una mayor fiabilidad y estabilidad que el de ingreso, en especial cuando la estimación de estas magnitudes se realiza por medio de encuestas de hogares. No hay que olvidar, en este sentido, el problema de infradeclaración de determinados tipos de ingresos, en particular los asociados a las rentas de capital, a los trabajadores por cuenta propia y a las prestaciones sociales, con excepción de las pensiones. Este problema es tanto mayor como que no es de esperar que la ocultación de rentas se distribuya uniformemente entre los hogares. La infravaloración de rentas en este tipo ha sido destacada en varios estudios, como los de Sanz (1996) o Ruiz-Huerta y Martínez (1994) en relación con los datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares de 1990-91. También Ruiz-Castillo (1987) destaca el hecho de que un 60 por ciento de los hogares declare un ingreso menor que su gasto en la EPF de 1980-81. En general, tanto las EPF como la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares tienden a reflejar esta infravaloración del nivel de ingresos. La solución que algunos autores y oficinas estadísticas han aplicado, para corregir este sesgo, ha sido la de aplicar imputaciones en los ingresos, práctica que sin embargo puede suponer igualmente un riesgo de contaminación en las cifras.

Los problemas de infravaloración de los ingresos y la dificultad de disponer de información de ingresos en el largo plazo ha llevado por tanto a diversos investigadores a defender el empleo del gasto corriente como indicador más adecuado. En España, la utilización del gasto ha sido defendida especialmente por autores como Ruiz-Castillo que lo han considerado como la mejor aproximación al consumo permanente de los hogares. Sanz (1996) y Mercader-Prats (1998) también apuestan claramente por la utilización del mencionado indicador. Desde la aparición del estudio de Ruiz-Castillo (1987), dada la importante influencia de este autor en la comunidad de investigadores estadísticos, se observa de hecho en España una cierta tendencia a optar por el gasto, a diferencia de la tendencia dominante en el resto de Europa. La idea central es que el gasto, dados los precios de los bienes, permite disponer de un indicador que resume de forma operativa, al igual que inequívoca, “*el conjunto de posibilidades de consumo al que los individuos vienen constreñidos*”.

⁷¹ Para una discusión detallada sobre las ventajas e inconvenientes de cada una de estas dos variables, puede consultarse INE (1996).

Partiendo del trabajo inicial de Ruiz-Castillo, conviene destacar los esfuerzos realizados por mejorar el indicador de gasto disponible en las EPF a lo largo de los años 80 y 90. Entre los trabajos desarrollado cabe destacar, en particular, el de Peña y Ruiz-Castillo (1998). Por su parte, Mercader-Prats (1998) construye un nuevo indicador que, combinando las variables de ingreso y de gasto, se caracteriza por presentar mejores propiedades como indicador de renta permanente que cualquiera de estas dos variables, consideradas por separado.

La utilización del indicador de gasto plantea, no obstante, algunos problemas específicos. La principal desventaja del recurso al gasto es su mayor dependencia de las pautas de consumo del individuo o grupo considerado, no siendo necesariamente correcto asociar un bajo nivel de gasto a una insuficiencia de ingresos. Esto es particularmente conocido en el caso de la población mayor de determinada edad, cuyas pautas de consumo tienden a una mayor austeridad. El empleo del gasto plantea otros problemas, por ejemplo el tratamiento de los bienes duraderos, el tratamiento del auto-consumo o los problemas derivados de la anualización de datos de consumo de bienes y servicios obtenidos para periodos de tiempo inferiores.

Lo cierto es que, a pesar de las ventajas del indicador de gasto y de las desventajas del de ingresos, en Europa este último indicador se presenta como la alternativa más consolidada. Una de las principales razones es que la variable de ingresos se presenta como una elección atractiva para los investigadores al no depender de las decisiones de consumo y ahorro de los hogares. Por otra parte, se trata de una variable que es considerada como más idónea a la hora de utilizar fuentes estadísticas distintas o de realizar comparaciones internacionales, siendo a este nivel un indicador con mayor calidad en la información realmente disponible. La renta goza en este sentido de la ventaja de su mayor comparabilidad internacional, siendo ampliamente utilizada en estudios comparativos. Esta realidad se ha traducido en la consolidación de la utilización del dato de ingresos en las estadísticas de pobreza de Eurostat.

De esta forma, aunque muchos autores españoles utilizan el gasto y el ingreso de forma complementaria, el ingreso se ha consolidado como el indicador más utilizado en los trabajos centrados en la pobreza dinámica y también el indicador que, tras haber sido adoptado por Eurostat, se usa con mayor frecuencia en los estudios empíricos de pobreza, en especial en aquellos que tienen una vocación estadística.

1.3 El estadístico de referencia y el porcentaje a aplicar

Aceptado el enfoque relativo, como principal vía de aproximación al estudio de la pobreza, y con independencia de la variable que adoptemos como indicador del nivel de vida, el siguiente paso es establecer un método para fijar de forma precisa el umbral de pobreza, utilizando para ello el indicador elegido. En la práctica, en la aproximación relativa, el método adoptado consiste en establecer la línea de pobreza en el nivel de ingresos o de gastos que corresponde a un determinado porcentaje o fracción, previamente definidos por el equipo investigador, respecto a un estadístico de tendencia central, normalmente la media o la mediana.

El estadístico

En la aproximación relativa, una de las principales cuestiones a dilucidar es la medida de tendencia central a utilizar en relación al indicador de bienestar elegido. En la práctica, la decisión consiste en lo fundamental en optar por tomar como referencia la media o la mediana. La decisión de Eurostat de construir sus indicadores a partir de la mediana parece, sin embargo, haber supuesto un claro espaldarazo al uso de este estadístico.

El uso preferente de la mediana, cuyo valor se sitúa casi siempre por debajo de la media en las distribuciones de ingreso o renta, suele atribuirse al hecho de que es una medida menos sensible a los valores extremos de la distribución de recursos. De esta forma, una ventaja nítida de la mediana sobre la media es que esta medida no se ve afectada por dichos valores, en especial en el caso de los grupos de ingresos elevados, donde se detecta la máxima tendencia a la infravaloración de recursos. En cambio, la media es un estadístico extremadamente sensible a estos problemas de infravaloración de los niveles de recursos. En los estudios empíricos, un tratamiento incorrecto de estos problemas de infravaloración de ingresos elevados podría provocar una estimación a la baja de los recursos medios. Al mismo tiempo, la media es una medida que se ve fuertemente condicionada por las distorsiones asociadas a un alejamiento notable de registros marginales de los valores estándar.

Otra ventaja de la mediana es la mayor estabilidad en el tiempo de la cifra que resulta de ella. Como evidencian los estudios empíricos, de hecho, el ingreso mediano es en general mucho más estable a lo largo del tiempo que el ingreso medio. Esta dimensión es de especial importancia en estudios dinámicos o longitudinales. En general, por esa razón, los estudios sobre pobreza dinámica se han decantado por el uso de la mediana ya que sufre menos fluctuaciones y favorece la estabilidad de la línea de pobreza a largo plazo. Por las mismas razones, el uso de la mediana también ha tendido a imponerse en estudios internacionales. a la hora de comparar situaciones existentes en distintos países, la mediana facilita este proceso de comparación.

No es de extrañar, a la vista de estas ventajas diferenciales, que Eurostat haya apostado con claridad por la utilización preferente de las cifras medianas en el proceso de estimación de las líneas de pobreza.

El porcentaje del estadístico

La segunda elección corresponde al porcentaje del estadístico. Normalmente se tiende a trabajar con porcentajes que se sitúan entre el 40 y el 60% del estadísticos considerado. En algunos casos, para captar las formas más extremas de pobreza, se ha recurrido sin embargo a niveles situados en el 25 o 30% del estadístico. Así ocurre, por ejemplo, en los trabajos del grupo Edis-Cáritas-Foessa.

En todo caso, suele ser habitual que los umbrales de pobreza se calculen para varios niveles porcentuales. De este modo se pretende evaluar la solidez de los resultados ante cambios en la línea inicialmente elegida, facilitando además las posibles comparaciones con aquellos obtenidos para otros países en la literatura internacional. Este proceso de contraste y validación resulta especialmente necesario dado que, como sus propios defensores admiten, la elección del porcentaje o fracción del estadístico a considerar es arbitraria.

La elección del porcentaje del estadístico es fundamental puesto que la tasa de pobreza presenta una fuerte sensibilidad al umbral de pobreza retenido. De hecho, en función del nivel elegido, se observan en Europa fuertes diferencias en los niveles de incidencia de la pobreza – ver, por ejemplo Cohen-Solal y Loisy (2001).

1.4 El problema de las escalas de equivalencia

La aproximación dominante al estudio de la pobreza es de carácter individual. En la práctica, sin embargo, en la mayoría de las investigaciones desarrolladas en Europa esta aproximación individual esconde en realidad un tratamiento básicamente de hogar, procediéndose a una extrapolación a cada individuo de los rasgos generales del hogar. Este enfoque no es intrínsecamente erróneo puesto que el hogar constituye en general la unidad básica en que los individuos se agrupan para compartir la renta disponible y hacer frente a los gastos necesarios para mantener el nivel de consumo requerido. Pero es preciso ser conscientes de que, al actuar de esta forma, en la práctica el hogar como tal se convierte en la unidad primaria de análisis, con independencia de si los datos para el análisis se presentan o no de forma individualizada.

Este enfoque de hogar tiene una importante implicación. En este sentido, si los individuos comparten el presupuesto familiar, debe tenerse en cuenta la existencia de economías de escala derivadas del consumo conjunto de determinados bienes (por ejemplo en lo relativo a la vivienda, los gastos comunes de calefacción, luz ... etc.), asumiendo que su coste no aumenta de forma proporcional al número de miembros del hogar. De esta forma, con independencia del método que se adopte para fijar el umbral básico de pobreza, será necesario ajustar la variable que se utilice como indicador de bienestar para tener en cuenta que tratamos con individuos que pertenecen a hogares de diferente tamaño y composición. Es el problema de las escalas de equivalencia.

El empleo de magnitudes *per cápita* representa el caso extremo en el que estas economías de escala no son consideradas, en la línea del trabajo pionero de Ruiz-Castillo (1987). El otro punto extremo lo constituye el uso de la renta total del hogar sin consideración alguna del número de miembros que lo integran. Entre ambos extremos existe un continuo de posibilidades, recogido mediante diversas escalas de equivalencia que transforman la renta del hogar en *renta ajustada o equivalente*, permitiendo así la comparación de los resultados entre hogares de distinto tamaño.

La elección de la escala de equivalencia es especialmente importante en los estudios distributivos, pero sobre todo en los de pobreza ya que tanto la incidencia de la pobreza como, sobre todo, el perfil de su estructura interna dependerán de la escala adoptada. De esta forma, se constata que los hogares con más miembros representan una proporción cada vez mayor dentro de la población pobre a medida que consideramos menores economías de escala en el consumo dentro del hogar. Lo contrario sucede, cuando se contemplan altos niveles de economía de escala, observándose entonces una mayor incidencia de pobreza, y una mayor presencia en la distribución del colectivo de pobres, entre los hogares de pequeño tamaño. En Del Río y Ruiz-Castillo (1999) se ofrece evidencia empírica sobre cuestión en el caso español a partir de las EPF de 1973-74, 1980-81 y 1990-91.

La cuestión relativa a cómo determinar en la práctica cuál es el cuadro de economías de escala a utilizar se resuelve habitualmente de dos maneras: mediante su estimación a partir de la conducta observada de los consumidores o mediante el empleo de escalas de equivalencia construidas *ad hoc*.

Refiriéndonos a la primera alternativa, la estimación de sistemas de demanda se ha enfrentado a problemas metodológicos importantes. Tal y como destacaron Coulter *et al.* (1992a), los complejos modelos econométricos desarrollados se fundamentan en hipótesis de partida que no cuentan con suficiente consenso, por lo que las distintas escalas resultantes dependen de los juicios de valor previos asumidos en cada caso por el equipo de investigación. Esta falta de consenso

explica en gran medida que, en España, la utilización de modelos econométricos para estimar las escalas de equivalencia de los hogares haya ocupado un lugar marginal en la literatura sobre pobreza y exclusión.

En la práctica, ante la ausencia de acuerdos sobre modelos de comportamiento social ante los procesos de consumo, el método más empleado en el trabajo empírico ha consistido en la utilización arbitraria de una determinada escala de equivalencia, elegida ad-hoc, en la que se conceden ponderaciones diferentes a los distintos miembros del hogar. La escala de equivalencia más utilizada hasta ahora en el ámbito internacional es la escala OCDE, la cual asigna una ponderación 1 al primer adulto, 0.7 al resto de los adultos y 0.5 a los menores de 14 años. Una revisión de esta escala, que trata de responder a la crítica de infravaloración de las economías de escala realmente existentes, rebaja las dos últimas ponderaciones a 0.5 y 0.3, propuesta que ha sido asumida por Eurostat en su metodología de aproximación a la pobreza. Otra escala ampliamente utilizada es la escala McClements, basada en los trabajos de este autor – ver McClements (1977). Esta escala se caracteriza por asociar sus ponderaciones individuales a una mayor diferenciación por edades y posición dentro del hogar. Un aspecto a retener en esta fórmula es que, a diferencia de otras escalas, se construye en estrecha relación con las escalas utilizadas por la administración en la fijación de sus prestaciones, en concreto en este caso en relación con el “Supplementary Benefit” en vigor en tiempos de McClements en el Reino Unido⁷². En una línea similar, otras escalas de equivalencia utilizadas son las que están implícitas en las líneas de pobreza oficiales de diferentes países, si bien debe tenerse en cuenta que estas últimas están fuertemente influidas por decisiones de naturaleza política y presupuestaria.

Coulter *et al.* (1992a) señalan que no puede definirse a priori una escala de equivalencia que sea superior a las demás, cuestión que plantea el problema de la no neutralidad de la elección de la escala. En este sentido, es evidente que la elección de una u otra modificará sustancialmente la posición relativa de los hogares en la escala de bienestar en función de su tamaño. Por esa razón, es cada vez más habitual contrastar la validez general de los resultados por medio del recurso a la utilización de distintas escalas de equivalencia. En esta línea se sitúa el método sugerido por Buhmann *et al.* (1988) y Coulter *et al.* (1992a, b), desarrollado por Cutler y Katz (1992), de parametrizar las escalas de equivalencia de forma que engloben todo el continuo de posibilidades. En el caso más simple, en el que no se hace distinción de pesos en función de características de los

⁷² Debe señalarse que la escala McClements, que asigna un valor de 1,64 para una pareja en relación con una persona sola, constituye una extensión del análisis inicial del autor, centrado originalmente en el estudio de matrimonios con hijos dependientes. La escala sigue siendo de uso habitual, tanto en medios técnicos como administrativos, a pesar de las fuertes críticas de algunos autores, entre ellos Muellbauer (1979).

miembros del hogar, la escala dependerá de un único parámetro, θ o s , que toma valores entre 0 (renta total) y 1 (renta per cápita), de modo que cuanto menor sea su valor, más fuertes serán las economías de escala. La renta ajustada del hogar z^h se expresaría entonces como:

$$z^h(\theta) = \frac{x^h}{(n^h)^\theta}, \quad \theta \in [0,1],$$

donde x^h representa la suma de las rentas de los diferentes miembros del hogar, y $(n^h)^\theta$ el número de adultos equivalentes según el valor elegido para θ .

Como apuntaron los propios Buhmann *et al.* (1988) la ventaja de este modelo paramétrico es que la mayoría de las escalas de equivalencia utilizadas en el trabajo empírico pueden ser caracterizadas por algún valor de θ , lo que hace que el análisis de sensibilidad antes mencionado sea mucho más sencillo y completo. De esta forma, la escala OCDE equivale a un valor del parámetro θ situado en el entorno de 0,75 mientras la escala McClements se sitúa alrededor de 0,70.

Por las razones expuestas, y salvo excepciones, cada vez en mayor medida los estudios sobre pobreza en España se han decantado por la utilización de varias escalas de equivalencia para contrastar los resultados a partir de diferentes supuestos sobre las economías de escala en el consumo de los hogares. Cabe destacar, sin embargo, que la utilización del punto intermedio de esta escala, $\theta = 0.5$, empieza a ser cada vez más habitual en los trabajos empíricos en nuestro país – ver, por ejemplo, Cantó *et al.* (2002) y, en general, la investigación más reciente de los miembros de la Universidad de Vigo.

En cualquier caso, debe mencionarse que la evidencia empírica ha demostrado que la utilización de diferentes escalas de equivalencia no ha condicionado sustancialmente los resultados relativos a la evolución de la pobreza y de la desigualdad. Así, Cantó *et al.* (2002) señalan que la reducción experimentada por la desigualdad relativa en los años setenta y ochenta en España se ha mostrado lo suficientemente robusta como para verificarse ante diferentes hipótesis sobre las economías de escala en el consumo de los hogares.

Sin embargo, esta conclusión sólo es válida para los datos generales. Desde el punto de vista del estudio de las características internas del colectivo, sí resulta importante la elección del tipo de escala. De esta forma, si se parte de una escala per cápita, se tenderá a acentuar la incidencia potencial de la pobreza entre hogares con mayor tamaño y a reducir su impacto en los hogares de

menor tamaño; lo contrario sucederá, con una mayor probabilidad de pobreza potencial entre los hogares de pequeño tamaño y menor en los de mayor tamaño, cuando se elijan escalas de equivalencia más planas. En definitiva, en el primer caso, los hogares de mayor tamaño tendrán mayor probabilidad de pobreza; en el segundo, se tratará de los de pequeño tamaño.

En consecuencia, resulta crucial definir la escala de equivalencia que se ajusta mejor a las pautas reales de consumo de la población si se quiere reflejar correctamente el estado de necesidad realmente existente.

2. El estudio de la pobreza en términos de consumo corriente: principales enfoques en España

Analizando los trabajos realizados en España sobre la pobreza, entendida en términos de consumo corriente o de mantenimiento, se observa que los primeros estudios que tratan de abordar este fenómeno aparecen en la década de los sesenta.

ICE (1962) o FOESSA (1966) presentan una serie de trabajos pioneros sobre esta cuestión, ofreciendo algunos resultados medidos en términos de pobreza absoluta. El estudio ICE utiliza como fuente estadística la Encuesta de Cuentas Familiares del INE, predecesora de la Encuesta de Presupuestos Familiares, utilizando escalas de equivalencia similares a la escala OCDE en la definición de gasto del hogar. En el estudio realizado por FOESSA en 1966, el objetivo principal es cuantificar e identificar a los hogares pobres absolutos. Este último trabajo tiene importantes limitaciones impuestas por la utilización de encuestas directas a las familias, con una elevada falta de respuesta. Dada la variedad de fuentes y las diferentes definiciones de pobreza, no resulta fácil precisar la verdadera evolución de la pobreza en estos años.

Durante los años setenta, y a partir de la explotación de la EPF, los principales estudios se centran en estudiar la desigualdad de la distribución de la renta mientras que el análisis de la pobreza se posterga a trabajos que aparecen en los primeros años ochenta. De especial importancia resulta la labor que se inicia por el complejo Edis/Foessa/Cáritas, en particular su trabajo pionero sobre *Pobreza y Marginación*, aplicando el método entonces recomendado por la Comisión Europea y que daría lugar, con posterioridad, a un gran volumen de investigaciones sectoriales. En realidad, es a esta línea de investigación a la que hay que atribuir la introducción de la aproximación relativa al estudio de la pobreza en España.

La aparición del trabajo de Ruiz-Castillo (1987) supone, sin embargo, una racionalización del enfoque economicista de tratamiento de la pobreza, en la línea de la investigación aplicada

desarrollada hasta entonces en Europa. Discípulos de este autor, como Cantó, Del Río o Gradín, acabarían desarrollando un tipo de aproximación propio que, dentro de la corriente relativa de aproximación al estudio de la pobreza, se presenta como una alternativa tanto al enfoque tradicional de EDIS-Cáritas como al modelo puro planteado por Eurostat.

Por su parte, el estudio pionero del Gobierno Vasco sobre la pobreza – ver Gobierno Vasco (1987), que se consolidaría con posterioridad en la EPDS, constituye una propuesta alternativa para el análisis de este fenómeno, basada en el desarrollo del método SPL (Subjective Poverty Line). Su importancia radica en que constituye la base estadística de apoyo al modelo más desarrollado de RMI en España, apostando por un modo de construcción de indicadores objetivos de pobreza a partir de las percepciones subjetivas de necesidad de la población.

A continuación analizaremos la forma en que estas distintas aproximaciones metodológicas han tratado de resolver los distintos dilemas planteados con anterioridad.

2.1 El método estadístico europeo: de la aproximación de EDIS-Cáritas al método Eurostat

La concepción estadística inicial. El método EDIS-Cáritas

La primera línea de trabajo que se consolida en España en el estudio de la pobreza, a lo largo de los años 80, es la que se desarrolla en los estudios planteados por EDIS, la Fundación FOESSA y Cáritas, desarrollados a partir de encuestas propias a hogares.

Estos estudios se basan en la aproximación más conocida al estudio de la pobreza en ese periodo, la originalmente adoptada por la entonces Comunidad Económica Europea. A los efectos del estudio comparado de la pobreza en Europa, el método propone establecer el umbral de pobreza en una cota estadística relativa, fijada en el 50% de la media de los ingresos nacionales netos disponibles por adulto equivalente. De esta forma, de acuerdo con esta aproximación, pueden considerarse pobres los hogares con ingresos inferiores al 50% de los ingresos medios disponibles por unidad de consumo equivalente.

La escala de equivalencia utilizada en esta aproximación fue establecida en el estudio de Jenkins y O'Higgins (1987), limitándose en la práctica a recoger la escala OCDE clásica. Esta escala se traduce en los siguientes valores de equivalencia:

1er adulto: 1.0

Todo adulto suplementario:	0.7
Toda persona a cargo menor de 14 años:	0.5

En este contexto, los ingresos por adulto equivalente corresponden a los ingresos disponibles de los hogares divididos por el factor de equivalencia ajustado para cada uno de los hogares. En este sentido, las líneas de pobreza para los hogares compuestos de dos personas y más se derivan de multiplicar la cuantía correspondiente al umbral de pobreza para una persona sola por el factor de equivalencia correspondiente al tamaño del hogar correspondiente.

En 1984 el detallado informe de EDIS-Cáritas (1984) sobre *Pobreza y Marginación*, estimaba la existencia de alrededor de ocho millones de individuos pobres en España. Desde entonces, Edis y Cáritas han persistido en la aproximación tradicional. En sus estudios posteriores, sin embargo, concretamente en lo que podría considerarse como la actualización del estudio inicial, ver Edis *et.al.* (1998) se establecen cuatro situaciones de pobreza y precariedad, correspondientes a posiciones situadas entre el 15 y el 50% de la renta media. La principal distinción hace referencia a la pobreza relativa, correspondiente a situaciones de renta disponible equivalente inferiores al 50% de los ingresos medios de la población, y a la pobreza severa, correspondiente a situaciones caracterizadas por una disponibilidad de ingresos inferiores al 25% de la media de ingresos netos equivalentes.

Tipos de situaciones de pobreza y precariedad, según Edis-Cáritas

Tipo		% de la Renta disponible equivalente
Pobreza Relativa	Precariedad social	Entre el 35% y el 50%
	Pobreza Moderada	Entre el 25% y el 35%
Pobreza severa	Pobreza Grave	Entre el 15% y el 25%
	Pobreza Extrema	Menos del 15%

El nuevo método estadístico europeo: el método Eurostat

La aproximación a la fijación de las líneas de pobreza que ha consolidado Eurostat (2002) no es sino una versión adaptada del método inicialmente adoptado por la Comisión Europea. Las modificaciones que se introducen respecto a la aproximación tradicional son las siguientes:

- a) El uso de la mediana en sustitución de la media.
- b) La utilización, a efectos de fijación del umbral de pobreza, de un porcentaje del 60% de la medida de tendencia central de referencia, en lugar del 50% establecido inicialmente. No

obstante, al tratarse de una mera recomendación, en algunos países se opta por el uso del 50% de la mediana. En principio, las instituciones europeas aceptan ambos porcentajes de la mediana, dejándose la elección del porcentaje a cada Estado miembro.

c) Aplicación de la siguientes escala corregida (escala OCDE corregida):

1er adulto:	1.0
Todo adulto suplementario:	0.5
Cada persona a cargo menor de 14 años:	0.3

Como puede comprobarse, la adaptación ha supuesto optar por la mayor estabilidad a largo plazo del indicador de recursos definido a través de la mediana así como por la aceptación de la evidencia de que las escalas de equivalencia reales resultan más planas que las definidas originalmente por la OCDE. Más allá de estas dos grandes cuestiones, puede hablarse de una cierta continuidad en el enfoque metodológico, particularmente en su concepción relativa y en la apuesta por el indicador de ingresos.

Debe señalarse, no obstante, que más que de pobreza tiende a hablarse en esta aproximación de bajos ingresos o de baja renta. En este sentido, si bien el método Eurostat se aplica, en general, para el estudio de la pobreza, definiéndose a partir de él tasas e índices de medición del fenómeno, lo cierto es que en sentido estricto sirve para definir umbrales de renta baja o de bajos ingresos. Llama, en este sentido, la atención que los estudios que recurren a este indicador utilicen, indistintamente, el concepto de pobreza y el de bajos ingresos para caracterizar las situaciones ubicadas por debajo del umbral definido.

2.2 La aproximación económica: de Ruiz-Castillo a la escuela de la Universidad de Vigo

La línea Ruiz-Castillo. El estudio del gasto.

La principal aportación del estudio pionero de Edis es que estimuló la investigación sobre la pobreza desde la perspectiva relativa ya definida. Siguiendo esta línea de reflexión pero tratando de profundizar en la medida de las diferentes facetas de la pobreza, en 1987 el servicio de estudios del Banco de España editó un monográfico elaborado por Ruiz-Castillo (1987) en el que se ofrecían los primeros cálculos de índices propuestos en la literatura anglosajona para medir la desigualdad y la pobreza, siguiendo la trayectoria de autores como Sen (1983) o Atkinson (1987). Ruiz-Castillo ofrecía también un análisis detallado de las propiedades normativas de cada una de las medidas utilizadas.

Además de su importante contribución al estudio de los índices de pobreza y de desigualdad, la principal aportación de Ruiz Castillo es de naturaleza metodológica, en particular en lo relativo al recurso a bases estadísticas regulares, concretamente a la Encuesta de Presupuestos Familiares elaborada por el INE. Como se señala en la introducción del trabajo, su objetivo central es precisamente contribuir al conocimiento empírico de la desigualdad y la pobreza en España aprovechando la riqueza de información contenida en la EPF realizada en 1980-81, operación que por entonces proporcionaba la mejor información disponible sobre el nivel de vida de la población española.

El estudio de la pobreza a partir de los datos de distribución de la renta que proporcionan las EPF constituye, por tanto, una de las contribuciones del estudio de Ruiz-Castillo (1987). En España, hasta entonces, la explotación de los datos de las EPF se había centrado en exclusiva en el estudio de la desigualdad. Desde entonces, la práctica totalidad de los estudios de pobreza en España se han basado en los datos de las EPF y han dado primacía a las líneas de pobreza de tipo relativo.

En parte condicionado por las fuentes de datos disponibles pero apostando conceptualmente, en realidad, por un nuevo tipo de aproximación al estudio de la desigualdad y la pobreza, otra novedad de la aportación de Ruiz Castillo es la utilización del indicador de gasto como variable observable más relevante para el estudio.

En su empeño por encontrar un indicador operativo tanto para el estudio de la desigualdad y la pobreza, el principal argumento esgrimido por Ruiz-Castillo a favor del indicador de gasto es que, siendo apropiado para medir la pobreza, el gasto anual, reflejo del consumo real actual, es igualmente un indicador mucho mejor de la posición a largo plazo del hogar que los ingresos corrientes, lo que le convierte igualmente en más adecuado para la medición de la desigualdad. En este sentido, señala que “las decisiones anuales de consumo guardan una relación más estable con la renta “permanente” que con los ingresos del período, que fluctúan con el momento en que se esté del ciclo vital y están más contaminados por componentes estrictamente transitorios”. Además, el indicador de gasto está menos condicionado, tal y como reflejaban los datos de la EPF, por problemas de infravaloración y ocultación, en especial en una estadística específicamente orientada a la investigación exhaustiva de la estructura del gasto de los hogares españoles. De ahí que Ruiz-Castillo concluya señalando que *“tanto por razones conceptuales como de fiabilidad de la información disponible, es preferible que la medición de la desigualdad y la pobreza en este estudio se realice en términos de los gastos totales del hogar”*.

Hay que precisar, no obstante, que el concepto de gasto de Ruiz-Castillo se limita al gasto corriente, deduciéndose los gastos de inversión, ligados a adquisiciones corrientes de bienes duraderos o patrimonio. De esta forma, se recoge esencialmente el consumo corriente de bienes y servicios privados, excluyendo una serie de dimensiones importantes como son la valoración del ocio, el papel de los activos, la capacidad diferencial de prestar y tomar prestado en condiciones financieras favorables, o la incidencia del sector público a través del sistema impositivo y por la vía del gasto.

Por lo demás, la aproximación planteada por Ruiz Castillo constituye una simple variante del método tradicional planteado por la CEE y recogido en los estudios de Edis y Cáritas, aunque renunciando, dada la ausencia a mediados de los 80 de estimaciones bien contrastadas para la población española, a la aplicación de un modelo de escalas de equivalencia. De esta forma, los datos con lo que trabaja Ruiz-Castillo hacen referencia al gasto per cápita. Así, en el estudio de Ruiz-Castillo los pobres quedan identificados “como todas aquellas personas con un gasto per capita inferior a la mitad de la media de esa magnitud para el país en su conjunto”.

Desde la aparición del estudio de Ruiz-Castillo, el estudio de la pobreza en España se ha centrado en el estudio de los datos microeconómicos disponibles. Siguiendo la nueva orientación, aparecen varios estudios centrados en mejorar y ampliar los resultados obtenidos para 1980/81. Destacan, en particular, el trabajo de Bosch *et al.* (1989) con su contribución al estudio de la evolución de los índices de pobreza desde principios de los setenta a principios de los ochenta. Posteriormente, Escribano (1990) amplía este estudio hasta mediados de los ochenta. Este autor utiliza escalas de equivalencia de Engel en un intento de tener en cuenta las economías de escala que produce la convivencia de varios individuos en un mismo hogar.

A raíz de la publicación de la nueva EPF de 1990/91, se amplían los trabajos de investigación basados en esta fuente de datos. Una recopilación de esta literatura puede encontrarse en Cantó, Del Río y Gradín (2000). La mayoría de los investigadores recogidos por Cantó *et.al.* analizaron la evolución a largo plazo de la pobreza en España mediante el empleo de las Encuestas de Presupuestos Familiares (EPF). Esto permitió conocer qué había sucedido con la pobreza en España en los grandes intervalos de tiempo comprendidos entre las fechas de su realización: 1973-74, 1980-81 y 1990-91. Recientemente, Pinilla y Goerlich (2002) completan la serie, facilitando por primera vez datos correspondientes a 1999.

Algunos trabajos se adentraron más en el estudio de las implicaciones metodológicas del análisis o desarrollando distintos aspectos de la distribución de la renta y la pobreza. Destaca, en

este sentido, la aportación de Duclos y Mercader-Prats (1999) que realizan un exhaustivo análisis de sensibilidad de los resultados de pobreza a la escala elegida. Estos autores obtienen que en el caso de España y para datos de 1980/81 puede existir hasta un 10% de variabilidad en el número de pobres dependiendo de la escala utilizada. En la misma dirección, INE (1996) realiza un detallado análisis de sensibilidad de sus resultados de pobreza utilizando las tres EPF disponibles. Más recientemente, y en un análisis general de los efectos del uso de diferentes índices de pobreza, escalas de equivalencia o las líneas de pobreza los trabajos de Del Río y Ruiz-Castillo (1999, 2001) utilizando curvas TIP concluyen que, cualquiera que sea la opción tomada, en el caso de España entre 1973, 1980 y 1990 la pobreza disminuye.

El intento racionalizador de la Escuela de la Universidad de Vigo

Hay que señalar que, al tratarse de un indicador propuesto por Eurostat y consolidado en los trabajos recientes de las instituciones europeas, es evidente que en el futuro es probable que se imponga con carácter definitivo la utilización del 50 o 60% de la renta mediana, al menos en el contexto de los estudios de base relativa y objetiva. De hecho, en estos momentos en España tiende a aceptarse el criterio del 60 por ciento de la mediana de la población para fijar los umbrales de pobreza. Esta decisión facilita, entre otros aspectos favorables, la posible comparación de los resultados españoles con los estudios desarrollados en el ámbito internacional.

Es significativo que esta dirección de ajuste a las recomendaciones de Eurostat se haya consolidado incluso en los estudios más recientes de discípulos de Ruiz Castillo, renunciando de esta forma a las recomendaciones iniciales sobre la utilización del gasto – ver Cantó *et al.* (2002). Debe señalarse que, en esta decisión, resulta decisiva la creciente orientación en estos trabajos hacia la medición de la pobreza dinámica, enfoque que habitualmente se desarrolla en Europa considerando indicadores de ingreso.

En los trabajos de los distintos investigadores de la Universidad de Vigo deben mencionarse otras importantes innovaciones racionalizadoras, en especial en lo relacionado con el tratamiento de las escalas de equivalencia, aspecto en el que estos trabajos se alejan en parte de la ortodoxia de Eurostat. En este punto, la principal aportación de Cantó *et al.* (2002) consiste precisamente en el intento de racionalizar el tratamiento de los datos en términos de escalas de equivalencia. Esto ha supuesto la utilización conjunta en el análisis de este equipo de cuatro tipos de *escalas de equivalencia*: la escala OCDE y otras tres escalas, siguiendo a Buhmann *et al.* (1988), construidas mediante la parametrización del número de adultos equivalentes del hogar en función de su tamaño elevado a un parámetro, s , al que se asignan tres valores distintos: 0,2; 0,5 y 1,0.

Otra aportación de estos estudios ha sido la de racionalizar el estudio de la pobreza desde una perspectiva tanto evolutiva como de consideración de sus aspectos estáticos y dinámicos, aprovechando para ello las actuales fuentes estadísticas disponibles en el ámbito español.

2.3 Una aproximación alternativa: la construcción de indicadores objetivos a partir de percepciones de la propia población afectada

Como puede comprobarse, el estudio de las necesidades básicas y de la pobreza se ha ligado tradicionalmente en España a la construcción de indicadores objetivos de naturaleza relativa. De esta forma, la pobreza ha sido asociada a un nivel de recursos situado por debajo de la cuantía que se obtiene aplicando un determinado porcentaje a una medida de tendencia central, calculada para una variable representativa de los recursos globales de la sociedad (el nivel de gasto realizado o, más habitualmente, los ingresos netos disponibles). Como hemos visto, optando por esta orientación, Eurostat ha recomendado de forma específica la utilización del 60% de la mediana de ingresos como indicador de una situación de bajos ingresos o de pobreza.

Es necesario resaltar que los fundamentos de esta aproximación de base objetiva y relativa son bastante precarios. No puede olvidarse, en este sentido, que la elección del porcentaje de referencia resulta tremendamente arbitraria, quedando sujeta a muy distintos tipos de críticas. En realidad, no existe base objetiva alguna que justifique la elección de un porcentaje determinado y, como reflejan las distintas investigaciones al respecto, la aplicación del método se presta a fuertes variaciones en los resultados en función de la aplicación de uno u otro porcentaje. Tales variaciones son especialmente llamativas en aquellos casos en los que una proporción mayoritaria de individuos y hogares se sitúa en torno a la línea de pobreza elegida. En tales casos, una ligera variación en el nivel de la misma cambiaría de forma radical la proporción de individuos u hogares pobres, con la consiguiente falta de solidez en los resultados. Esta variación puede ser, además, importante en función de la evolución de la renta disponible de los hogares, de acuerdo con la evolución general de la economía, definida por la existencia de ciclos de expansión, estabilización y estancamiento o recesión. A los problemas señalados se añade la circunstancia de que la elección de la escala de equivalencia también es arbitraria, quedando sometida a los criterios de decisión del investigador.

Resulta por tanto difícilmente discutible que, en la aplicación del método estadístico relativo, la determinación del umbral de pobreza resulta en última instancia sujeta a decisiones con un mayor o menor nivel de arbitrariedad, sin que el hecho de que esas decisiones sean adoptadas por científicos consigan darle rango de objetividad. Esto es cierto tanto en relación con el porcentaje del indicador fijado (media o mediana) como con el sistema de escalas de equivalencia empleado. Los investigadores

que utilizan esta aproximación son bien conscientes de este problema con la metodología y de hecho muchos de ellos, como sucede con los investigadores de la Universidad de Vigo, desarrollan distintas alternativas de aproximación, basadas en la utilización de distintos porcentajes del indicador y distintas escalas de equivalencia.

Otra crítica que reciben este tipo de líneas es que, al definir como pobres a los individuos situados en la cola inferior de la distribución, pueden estar distorsionando la esencia de lo que representa la pobreza al adoptar como índice de pobreza lo que es, fundamentalmente, un índice de desigualdad. De hecho, los indicadores de referencia reflejan, en lo fundamental, una determinada posición en la distribución de ingresos o gastos de la población. Y esa misma posición, para dos sociedades diferentes, puede tener una implicación muy diferente en términos de cobertura de las necesidades básicas y de acceso a los niveles esperados de bienestar. Es preciso no olvidar por tanto que el indicador relativo, tanto en la versión de Edis-Cáritas como en la de Eurostat, es sobre todo un indicador de desigualdad en la distribución de ingresos dentro de una determinada sociedad. Como señala Sanzo (2002a), métodos como el de Eurostat no miden realmente la pobreza sino, más específicamente, el impacto de un tipo concreto de posición desigual en la distribución estadística del ingreso o del gasto y el número de hogares afectados por este tipo de desigualdad.

Por supuesto, este problema es consecuencia directa de querer trabajar con una línea plenamente relativa, asumiendo los investigadores que asumen este planteamiento el carácter idóneo de las decisiones adoptadas. En este sentido, por ejemplo, Atkinson (1998) defiende la bondad de este enfoque en términos de lo que él denomina “línea de derechos mínimos” (*minimum rights line*). El autor británico considera, además, especialmente atractivo el método relativo por su sencillez y transparencia.

Otros autores, como O’Higgins y Jenkins, como por otra parte los investigadores ligados a Edis en España, consideran que existe una indiscutible conexión entre pobreza y desigualdad. Se señala en este sentido que determinados niveles de desigualdad implican que una parte de la población se sitúe por debajo de los estándares aceptables en la sociedad, siendo precisamente este aspecto de “distancia económica” de la desigualdad en la distribución de recursos la que implica vivir en una situación de pobreza. Esto no significa que siempre exista pobreza ahí donde exista desigualdad, únicamente en aquellos casos en los que la desigualdad implica una distancia económica situada más allá del nivel crítico fijado por el umbral de pobreza (O’Higgins y Jenkins, 1990).

En el trabajo mencionado, Sanzo señala que efectivamente la pobreza es una función de la desigualdad y que, en tanto que indicador de desigualdad, la medida de Eurostat puede ser considerada en sentido amplio como un indicador de pobreza. Sin embargo, no puede en absoluto considerarse como un indicador directo de las realidades existentes de pobreza.

En cualquier caso, el mayor problema de la aproximación es que, a nivel empírico, refleja un notable nivel de distorsión respecto a los datos de percepción subjetiva de la población, al menos en nuestra sociedad. Sanzo ha llamado la atención sobre este problema al destacar que el mecanismo de identificación de los colectivos pobres de acuerdo con el método Eurostat tiene empíricamente muy escasa relación con la percepción de pobreza existente entre la población. En este sentido, en el año 2000, en el País Vasco, el 73,6% de los hogares declarados pobres por el método no se consideran como tal. Al mismo tiempo, el 29,4% de los hogares que sí tienen una consideración subjetiva de pobreza no son considerados pobres en aplicación del método Eurostat. Teniendo en cuenta al conjunto de hogares potencialmente en riesgo, los que han sido definidos pobres según el método Eurostat y los que tienen algún tipo de percepción subjetiva de pobreza, un 76,3% de estos hogares refleja una posición diferente en términos de percepción subjetiva e identificación objetiva a partir de la definición de pobreza implícita en el método de Eurostat.

La distorsión es tan llamativa que lleva al autor a considerar que, al menos en el País Vasco, los niveles de pobreza fijados a partir del método Eurostat no tienen relación significativa con la percepción social de la pobreza existente entre la población. Y esto es, lógicamente un problema dado que la concepción social dominante de lo que significa la pobreza debe ser al menos parcialmente recogida por los investigadores, evitando un exceso de apriorismo en el diseño de sus investigaciones sobre el fenómeno. Aunque la definición científica de pobreza no tiene por qué coincidir con las percepciones sociales, un nivel tan alto de distorsión como el reflejado resulta sin duda poco aceptable.

Con el fin de hacer frente a las limitaciones de esta aproximación, en particular a su apriorismo estadístico, diversos autores han estudiado métodos alternativos de estimación objetiva de los umbrales de pobreza a partir de las percepciones sociales de necesidad. Estas metodologías innovadoras tienen, en general, en común el intento de asociar el cálculo de los umbrales de pobreza a la propia percepción de la sociedad respecto a sus necesidades básicas. De esta forma, se han diseñado nuevos indicadores objetivos de pobreza cuya obtención se fundamenta en el tipo de relación observada entre las variables económicas clásicas (ingresos o gastos estimados) y la percepción de necesidad existente entre la población objeto de estudio.

Esta nueva orientación, en la específica línea de investigación que cristalizó en el método conocido en Europa como Subjective Poverty Line (SPL), constituye la base en la que se fundamenta el estudio de la pobreza de mantenimiento desarrollado en la Comunidad Autónoma de Euskadi, única comunidad autónoma española que dispone de una estadística regular sobre la pobreza. La EPDS, desarrollada históricamente mediante tres tomas de datos sobre pobreza y desigualdades (1986, 1996 y 2000), constituye en este sentido una fuente de datos alternativa, diseñada específicamente para valorar las dimensiones de la pobreza y la desigualdad. De ahí la importancia de analizar los fundamentos de esta operación, a pesar de su carácter estrictamente autonómico.

El método SPL

Existen distintas aproximaciones al estudio de la pobreza basadas en la percepción subjetiva de la población. Entre ellas cabe destacar la promovida en su día por Deleeck, desde el CSP de Amberes, y que fue objeto de aplicación por Luis Vila en España⁷³. Sin embargo, una de las aproximaciones más coherentes en la definición de indicadores objetivos de pobreza a partir de percepciones subjetivas es la asociada a los trabajos de investigadores centrados en torno a la Universidad de Leyden. Internacionalmente, la línea calculada de acuerdo con el método consolidado por estos investigadores es conocida como línea SPL y es en ella en la que se basa el posterior desarrollo de la EPDS vasca⁷⁴.

El método SPL se fundamenta en la teoría de la formación de la preferencia de Kapteyn. Este investigador es, de hecho, el que formuló el modelo simplificado para el cálculo de la línea SPL, siendo normalmente esta aproximación la que suele ser utilizada en los estudios que aplican esta metodología. La más detallada presentación de la metodología puede encontrarse en Goedhart et al. (1977).

El método se basa en el estudio de la relación existente entre las respuestas de los hogares analizados en la operación estadística de referencia respecto de una serie de preguntas relacionadas con la medición de la pobreza u otras formas de ausencia de bienestar (ingresos necesarios para cubrir las necesidades básicas e ingresos mínimos necesarios para llegar a fin de mes, fundamentalmente) y los ingresos actuales reales de los hogares considerados.

⁷³ La forma más desarrollada del planteamiento del CSP puede estudiarse en Deleeck et al. (1992). El trabajo de Luis Vila (1984) se vio, por su parte, condicionado por la situación política, pasando por ello desapercibido para la mayor parte de los investigadores.

De acuerdo con la metodología SPL, si la cantidad que los individuos consideran como sus ingresos mínimos “ y_{min} ” es una función en aumento de los ingresos “ y ”, con una elasticidad entre 0 y 1, entonces cuanto mayores sean los ingresos actuales, mayores serán los ingresos considerados mínimos. Si se analiza gráficamente la línea de 45° grados que representa la línea en la que los ingresos mínimos individuales son iguales a los ingresos actuales, y se compara con la línea de ingresos mínimos definida a partir de las respuestas de los hogares, entonces es posible encontrar una “solución natural” al problema de agregación: la línea tiene intersección en $y = y^*_{min}$.

A la derecha de y^*_{min} , los hogares disponen de unos ingresos actuales superiores a los que consideran mínimamente necesarios para alcanzar cierto nivel de bienestar; a la izquierda de y^*_{min} en cambio los hogares disponen de unos ingresos actuales por debajo del nivel de ingresos que consideran como mínimamente necesarios. El punto de intersección divide por tanto los hogares que tienen suficientes recursos para llegar a final de mes o para cubrir sus necesidades básicas y los que no, de acuerdo a sus propios estándares. De esta forma, y^*_{min} se presenta teóricamente como la línea de pobreza que divide a los pobres de los no pobres, el auténtico punto en el que percepción subjetiva y necesidad objetiva coinciden⁷⁵.

El método de cálculo de la línea de pobreza SPL, en su versión simplificada y en la forma utilizada en la EPDS, en la que Y_{min} es sustituido por Y_{bas} ⁷⁶, parte de la consideración de tres variables: Y_{bas} , o ingresos mínimos necesarios para hacer frente a las necesidades básicas, tal y como son percibidos por la población⁷⁷; Y , o ingresos disponibles efectivos del hogar; y f_s , o tamaño del hogar. Asumiendo la existencia de una relación lineal positiva, empíricamente comprobada en

⁷⁴ Una parte de los autores que impulsaron el método SPL también desarrollaron el método LPL o *Leyden Poverty Line*, en tanto que extensión del método simplificado a una función más compleja de bienestar. Van Praag (1985) y Hagenars (1982) fueron sus principales promotores.

⁷⁵ Como señalan Goedhart *et al.* en el documento señalado, “a respondent’s perception of the poverty line is distorted by the fact that his actual income is not equal to his minimum income level. There is only one income level, y^*_{min} , where this misperception does not obtain”.

⁷⁶ En la metodología SPL original, el umbral de pobreza se obtiene a partir de la variable Y_{min} , asociada al concepto de “ingresos mínimos necesarios para llegar a fin de mes”. Como refleja la EPDS, sin embargo, el umbral que se deriva de la utilización de esta variable no se asocia tanto a la pobreza como a realidades que pueden ser más propiamente definidas en términos de ausencia de bienestar (al menos en sociedades como la vasca).

⁷⁷ En la EPDS se utilizan, a estos efectos, las respuestas dadas a la siguiente pregunta: *En las actuales circunstancias de su hogar, ¿cuál es el ingreso mínimo realmente necesario para cubrir las necesidades básicas (alimentación, vestido y calzado y las demás consideradas realmente básicas)?*.

términos logarítmicos, entre Y_{bas} e Y , la relación entre las tres variables consideradas queda formalizada en el siguiente modelo de regresión:

$$\ln(Y_{bas}) = \hat{\alpha}_0 + \hat{\alpha}_1 \ln(f_s) + \hat{\alpha}_2 \ln(Y)$$

A partir de la relación definida, se plantea la posibilidad teórica de delimitar estadísticamente un valor Y_{bas}^* por debajo del cual los ingresos disponibles reales son inferiores a Y_{bas} y por encima del cual estos ingresos efectivos resultan superiores, constituyendo por tanto tal valor, en el que $Y_{bas} = Y$, el umbral de pobreza. Aceptado tal principio, se deduce fácilmente una fórmula que permite determinar, para cada tamaño familiar, el umbral de necesidad básica o pobreza buscado:

$$\ln(Y_{bas}) = \frac{\hat{\alpha}_0 + \hat{\alpha}_1 \ln(f_s)}{1 - \hat{\alpha}_2}$$

Los umbrales de pobreza se obtienen mediante la estimación de la ecuación anterior (por mínimos cuadrados) a partir de los valores empíricos de las variables (calculadas en logaritmos neperianos). Una gran ventaja del método es que las escalas de equivalencia se derivan de la aplicación de esta fórmula para cada tamaño del hogar, sin apriorismos estadísticos externos a la propia operación.

Como señalan Pinilla y Goerlich (2002), la aproximación SPL conecta bien con las nuevas necesidades de estudio en el ámbito de la economía, particularmente entre aquellos investigadores preocupados por la definición de nuevos indicadores de medición del bienestar. El método SPL representa en este sentido una vía adecuada para conciliar los conceptos de pobreza absoluta y relativa. En este sentido, responde correctamente a los requerimientos señalados por Sen, facilitando una vía que permite obtener un resultado que es absoluto con respecto al concepto universal de necesidad básica pero relativo con respecto a cada sociedad (tiempo y lugar concretos).

Como señala Pinilla, los métodos tradicionales de estimación de una línea de pobreza absoluta (de elasticidad renta igual a 0 como la línea de un dólar al día establecida por el Banco Mundial) o la pobreza relativa (de elasticidad renta igual a 1 como la línea 50% del gasto medio usual en España y Europa) no son conceptualmente adecuados. El método SPL tiene, en cambio, una elasticidad renta intermedia que permite considerarlo como idóneo para recoger el concepto de necesidad que se requiere en la construcción de indicadores sociales. El autor concluye señalando que "[E]l método de Kapteyn es el método de valoración subjetiva más sencillo y se adapta bien a nuestra definición de mínimo de necesidad".

En su aplicación práctica al estudio de la pobreza, sin embargo, el método SPL se ha encontrado con una limitación fundamental. En este sentido, el método no ha conseguido consolidar, en estudios realizados en el conjunto de un país determinado, resultados estables en el tiempo y comparables en el espacio. En particular, en su versión original, en la que se asocia el concepto de pobreza a la dificultad para disponer de los ingresos mínimos necesarios para llegar a fin de mes, los niveles de pobreza que se detectan en los países del sur de Europa resultan extraordinariamente elevados, lo que ha limitado su potencial utilización.

En realidad, dadas las dificultades prácticas que presenta su aplicación, la pobreza es raramente estudiada utilizando umbrales de pobreza subjetivos derivados del método SPL o de otras fórmulas basadas en variables de naturaleza subjetiva. Como hemos visto, la mayoría de los estudios internacionales sobre pobreza utilizan un enfoque objetivo⁷⁸. Por eso resulta de tanta importancia considerar el modo en que el método SPL ha sido aplicado en la EPDS vasca. La EPDS ha sido en efecto capaz de consolidar un método estable de medición de la pobreza a partir de datos subjetivos, circunstancia que hace de ella un caso atípico en la aproximación europea al estudio de la pobreza, dominada por enfoques basados en decisiones ajenas a la propia población respecto a la forma de definir los umbrales que separan a pobres y no pobres. La consolidación de umbrales estables de pobreza “subjetiva” se ha basado, sin embargo, en la introducción de una serie de innovaciones en el método SPL original.

El método EPDS de medición de la pobreza de mantenimiento.

Desde mediados de los años 80, el Gobierno Vasco viene investigando en Euskadi el fenómeno de la pobreza, aplicando para ello unos mismos principios metodológicos que permiten conocer de forma fiable la evolución en el tiempo de las diversas facetas asociadas a este complejo fenómeno. Esta aproximación estadística a largo plazo se concreta en la ya mencionada Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS).

La EPDS es una operación estadística incluida en el Plan Vasco de Estadística que, en su formato actual, se ha aplicado en 1996 y 2000, si bien cuenta con una operación previa, desarrollada en 1986, que puede asimilarse en gran medida a la EPDS a los efectos de un análisis estadístico a largo plazo (Gobierno Vasco, 1987). Su objetivo central es el conocimiento, estudio y evaluación de

⁷⁸ Los trabajos más conocidos en el contexto internacional que utilizan un método subjetivo de identificación del grupo de los pobres son los realizados por el grupo de Leyden como Hageaars (1985) o Van Praag *et al.*(1982). En España algunos trabajos como INE (1996) o Martín-Guzmán y Bellido (1993) utilizan este enfoque.

las distintas líneas de pobreza, y de su incidencia en Euskadi, así como la obtención de indicadores asociados de desigualdad social.

La aplicación del método original introducido en la EPDS para el cálculo de la pobreza de mantenimiento, caracterizado por una particular adaptación del método SPL tradicional, se fundamenta en una serie de pasos que detallamos a continuación. Antes de proceder a la descripción de cada uno de esos pasos, conviene sin embargo destacar un importante rasgo previo en esta aproximación, caracterizado por la distinción conceptual entre pobreza y ausencia de bienestar.

Como pudimos comprobar con anterioridad, la ecuación SPL puede aplicarse a distintos indicadores relativos de bienestar. En la EPDS se utilizan dos indicadores diferentes: el mínimo necesario para llegar a fin de mes y el relativo al mínimo necesario para cubrir las necesidades básicas. El primero queda ligado al concepto de ausencia de bienestar y el segundo al de pobreza grave. Al analizar la posición de los hogares ante la realidad del bienestar se definen por tanto, en la EPDS, tres situaciones diferentes: una situación de bienestar, una situación de ausencia de bienestar pero no de pobreza y, finalmente, una situación de pobreza.

Aunque el enfoque señalado se ha consolidado definitivamente en la EPDS, conviene no obstante señalar que originalmente el método SPL asociaba el cálculo del umbral de pobreza al indicador de mínimo para llegar a fin de mes. En el estudio inicial del Gobierno Vasco, de hecho, el umbral de pobreza se calculaba de esta forma, vinculándose situaciones de pobreza extrema o miseria al indicador de necesidades básicas, siguiendo en ello la propuesta formulada en Europa por la escuela de Leyden. El contraste de datos objetivos y subjetivos ha revelado, no obstante, que el indicador de mínimo para llegar a fin de mes facilita una aproximación al cálculo de umbrales de bienestar suficiente / ausencia de bienestar. La pobreza se vincula claramente, en cambio, al menos en sociedades como la vasca, por tanto también a la del conjunto español, a la no cobertura de las necesidades básicas.

La EPDS ha tratado de delimitar el significado preciso, desde una perspectiva empírica, de las distintas situaciones observadas. Así, en términos concretos en cuanto a su significado real en la vida cotidiana, la pobreza de mantenimiento hace fundamentalmente referencia a una situación de insuficiencia de recursos económicos para hacer frente, en el corto plazo, a la cobertura de las necesidades básicas, particularmente las relacionadas con los gastos de alimentación, vivienda, vestido y calzado. Se encuentran por tanto en riesgo de pobreza grave los hogares que disponen, en

un periodo de referencia dado, de ingresos inferiores a los umbrales señalados para hacer frente a estas necesidades básicas.

En cuanto a las realidades de ausencia de bienestar, también relacionadas con el estudio de las situaciones de precariedad en términos de mantenimiento, hacen referencia a una situación de insuficiencia de recursos económicos para hacer frente - en el corto plazo - a los gastos que son considerados, en una determinada sociedad, como necesarios para participar mínimamente en el modo de vida, las costumbres y las actividades normales de dicha sociedad. Se encuentran en riesgo de ausencia de bienestar los hogares que disponen en, un periodo de referencia dado, de ingresos inferiores a los umbrales señalados para acceder a estos niveles mínimos de bienestar esperados en una sociedad concreta.

Como puede observarse, la definición de ausencia de bienestar aplicada en la EPDS se asocia al concepto extenso de pobreza definido por las instituciones europeas y recogido por Eurostat. En este caso, sin embargo, también se observa una creciente tendencia a vincular dicho concepto a situaciones más amplias de precariedad que, en cierta forma, desbordan las realidades de pobreza. Eso es precisamente lo que sugiere la utilización del concepto de renta baja o de "bajos ingresos" en relación con el indicador del 60% de la renta mediana equivalente per cápita. El método objetivo no ha sido todavía capaz, no obstante, de precisar la diferencia existente entre las formas de pobreza grave asociadas a la no cobertura de las necesidades básicas y los problemas más amplios de ausencia de bienestar, englobados en su concepción extensiva del concepto de pobreza.

Respecto a las líneas de pobreza derivadas del método estadístico europeo tradicional, los umbrales de pobreza EPDS muestran, de una parte, el sustancial aumento cuantitativo que se observa en los umbrales correspondientes a las personas solas y, de otra, el carácter mucho más plano de las escalas de equivalencia, con incrementos muchos más limitados de los umbrales conforme aumenta el número de miembros de los hogares. De esta forma, reflejan una mayor incidencia y concentración de la pobreza entre los hogares de menor tamaño y en colectivos como personas solas o familias monoparentales. Debe señalarse que este dato es coherente con la información administrativa disponible respecto a quiénes son los usuarios principales de los sistemas básicos de garantía de ingresos. Tanto en España como en Europa, los grupos atendidos coinciden sustancialmente con los que se derivan de la aplicación de los umbrales de pobreza EPDS.

La adaptación del método SPL en la EPDS⁷⁹

Como se ha indicado, el método EPDS para la construcción de líneas de pobreza constituye una adaptación del método SPL. Detallaremos a continuación los aspectos específicos del método, fijando los pasos establecidos para el cálculo de los umbrales de pobreza y de ausencia de bienestar. Al describir esos pasos, podremos reflejar con mayor precisión las novedades respecto a la propuesta SPL.

En la aproximación establecida en la EPDS, consolidada a partir de 1996, el primer paso consiste en la aplicación del método SPL original. De esta forma, el primer paso consiste en aplicar la ecuación SPL general, aunque adaptada a la siguiente fórmula (calculada en logaritmos neperianos):

$$y^*_{min} = \hat{\alpha}_0 + \hat{\alpha}_1 fs + \hat{\alpha}_2 G$$

En esta aproximación, la variable y^*_{min} se obtiene a partir de los resultados obtenidos en el trabajo de campo relativos a las respuestas dadas por los hogares entrevistados a la siguiente pregunta: ***En las actuales circunstancias de su hogar, ¿cuál es el ingreso mínimo realmente necesario para llegar a fin de mes?*** Como puede comprobarse, se utiliza el indicador original de mínimos del método SPL, ligado al concepto extensivo de pobreza, entendida como ausencia de un nivel de bienestar mínimamente adecuado en nuestra sociedad. La variable fs corresponde, por su parte, al tamaño del hogar.

La EPDS introduce sin embargo una novedad en relación a la ecuación de regresión SPL, utilizándose un indicador de gasto G en lugar del indicador de ingresos Y . El indicador elegido hace referencia a los gastos mensuales medios habitualmente percibidos por la unidad familiar, justificándose su utilización por ofrecer la correlación más alta con las respuestas de las familias a la pregunta relativa a los ingresos mínimos necesarios para cubrir las necesidades básicas (Y_{bas}). No sorprende, por ello, que sea también el indicador que refleje mayor nivel de ajuste, medido a través del coeficiente R^2 , en la aplicación del modelo de regresión SPL, por encima de las variables de ingreso (tanto la relativa a los ingresos medios mensuales percibidos como a los ingresos reales del

⁷⁹ La presentación de este punto se basa en la documentación sobre la EPDS disponible en la web del Instituto Vasco de Estadística (Eustat) así como en los artículos y ponencias de Luis Sanzo – ver Sanzo (2002a y 2002b).

último mes) y también de otras variables de gasto (por ejemplo, los gastos reales percibidos en el último mes).

Esta modificación es coherente con las conclusiones de la literatura analítica en el ámbito económico. Coincide, en este sentido, con la aproximación de Pinilla, que afirma que su concepto de pobreza se vincula al nivel de vida y que éste queda mejor reflejado en datos de gasto que de ingresos. También coincide con la argumentación clásica de Ruiz-Castillo respecto a las virtudes del gasto, en tanto que mejor indicador del consumo corriente a largo plazo de la población.

En la EPDS la aplicación del primer paso descrito resulta sobre todo instrumental. Su objetivo no es otro que obtener las escalas de equivalencia a partir de las cuales se obtendrá para cada hogar un indicador de ingresos per cápita que permita determinar quiénes son los hogares con el 50% de ingresos equivalentes per cápita inferiores en la comunidad de referencia⁸⁰.

Este paso es sin embargo importante en el desarrollo del método porque el proceso de cálculo de los umbrales de pobreza y de ausencia de bienestar se realiza en la EPDS utilizando en exclusiva los datos correspondientes a este grupo de hogares de ingresos equivalentes inferiores. Este aspecto constituye una diferencia fundamental respecto al método SPL. En la versión clásica del método, en efecto, todas las observaciones son tenidas en cuenta para definir los umbrales de pobreza.

La razón que justifica la aproximación de la EPDS es que, dada la concepción teórica de la escuela de Leyden, cuanto más se aleja un hogar del umbral de pobreza menor percepción existe del significado que ésta tiene. Esta realidad está presente tanto por debajo como por encima del umbral de pobreza. Sin embargo, en la práctica, en nuestras sociedades, los datos empíricos revelan que este fenómeno afecta sobre todo a colectivos que se sitúan por encima del umbral de pobreza. Dos son las razones: de una parte, porque estos colectivos son cuantitativamente dominantes, al ser la pobreza un fenómeno minoritario; de otra, porque a diferencia de los colectivos pobres, cuyos recursos no se alejan en exceso del umbral de pobreza, los de los hogares no pobres se alejan ampliamente de dicho umbral en una proporción muy significativa de los casos. La consecuencia práctica de este fenómeno es que, de considerar a todos los hogares en el cálculo de los umbrales de pobreza, dada la sensibilidad del método de la regresión a las características de los grupos poblacionales dominantes, se produciría un desplazamiento estadístico de la línea de pobreza hacia el área de ingresos altos, quedando sobrevalorada.

⁸⁰ A tales efectos, se utiliza la fórmula siguiente: Ingresos equivalentes per cápita del hogar = Ingresos disponibles del hogar / Escala de equivalencia para cada tamaño del hogar.

La segunda particularidad de la adaptación del método SPL en la EPDS consiste por tanto en que los umbrales de necesidad y pobreza se estiman a partir de la información correspondiente al 50% de los hogares situados en la parte inferior de la escala de ingresos equivalentes. Este procedimiento permite un mayor ajuste, no sólo en términos de delimitación del umbral básico de referencia sino también de las escalas de equivalencia. De trabajarse con el conjunto de los hogares para la estimación de los umbrales de pobreza, se correría el riesgo de subestimar la dimensión real de las escalas de necesidad ligadas al tamaño familiar. En este sentido, la estimación de umbrales, realizada a partir del 50% de hogares con menor nivel de ingresos, implica una escala de equivalencia por tamaño familiar mucho menos plana que la que se obtendría a partir de los umbrales calculados para el conjunto de la población⁸¹. Los datos empíricos existentes confirman las implicaciones que tienen los procesos de diferenciación social en materia de escalas de equivalencia. Así, conforme aumenta el nivel de ingresos, más plana es la escala de necesidad percibida en función del tamaño de la unidad familiar. De ahí la conveniencia de estimar los umbrales de pobreza a partir de la parte más cercana a las realidades sociales objeto de investigación.

Una vez delimitado, según lo fijado en el paso anterior, el colectivo de referencia para el cálculo de los umbrales de pobreza, la EPDS procede a obtenerlos. A tales efectos, se aplica el método de regresión SPL y la ecuación adaptada (sustituyendo ingresos por gastos, tal y como ya ha sido señalado).

De acuerdo con el método, y siguiendo la orientación ya comentada, se obtienen dos tipos de umbrales diferentes, ligado uno al concepto de pobreza y el otro al de ausencia de bienestar. El de ausencia de bienestar parte de asociar en la ecuación y_{min} a la pregunta tradicionalmente utilizada por la escuela de Leyden, la relativa al mínimo necesario para llegar a fin de mes. El de pobreza, en cambio, asocia y_{bas} al concepto de necesidades básicas.

En la ejecución del proceso, no obstante, aparece otro rasgo específico de la aplicación del método SPL en la EPDS, el cual puede considerarse como su tercer rasgo principal (junto con la utilización del gasto como variable de referencia para el cálculo de los indicadores y la obtención de

⁸¹ Por ese motivo, si bien los niveles de necesidad calculados para las personas solas son algo inferiores a los que se obtienen aplicando la regresión al conjunto de los hogares, las diferencias se reducen sustancialmente e incluso cambian de sentido en lo que respecta a las unidades familiares con 2 o más miembros.

los mismos a partir del 50% inferior en la disponibilidad de recursos equivalentes per cápita). Este tercer aspecto es el cálculo de los umbrales de pobreza y de ausencia de bienestar para tres grupos de edad diferenciados. De esta forma, se obtienen umbrales de necesidad y pobreza en función de la edad de la persona principal del hogar, delimitándose tres grupos principales: menores de 45 años, personas de 45 a 64 años y mayores de 65 años.

La razón que justifica, en la EPDS, la utilización de esta aproximación es recoger las diferentes necesidades económicas asociadas al ciclo de vida, factor que demostró tener una relevancia máxima en la discriminación de las realidades de pobreza en el estudio pionero realizado en 1986 por el Gobierno Vasco. La experiencia empírica no sólo refleja la existencia de distintas necesidades percibidas sino también de muy diferentes escalas de equivalencia en función del tamaño del hogar, aspecto este último raramente contemplado en la experiencia de investigación sobre la pobreza.

Las diferencias detectadas por la EPDS en función de la edad, tanto en los niveles de necesidad como en las escalas de equivalencia, evidencian tanto las distintas situaciones del ciclo de vida como la diferente estructura y composición familiar dominante en cada grupo de edad, justificando la necesidad de trabajar con datos desagregados en función de esta variable. Esto es particularmente necesario en una sociedad fuertemente condicionada por el proceso de envejecimiento, circunstancia que se traduce en un muy notable aumento del peso relativo de los hogares encabezados por personas mayores de 65 años. A ello se añade además el proceso de bloqueo de los procesos de independización entre los más jóvenes, aspecto que no hace sino agravar el problema señalado.

Al tener en cuenta el ciclo vital es posible ajustar de forma más adecuada los umbrales de pobreza a la realidad demográfica. Se evitan en concreto las distorsiones asociadas a los actuales procesos demográficos que, a consecuencia tanto del retraso en la edad de acceso a una vida independiente entre los más jóvenes como del acelerado proceso de envejecimiento de la población, se han traducido en un drástico aumento del peso relativo de los hogares encabezados por personas mayores de 65 años. El tremendo impacto de estos cambios en las estructuras demográficas pone en tela de juicio la utilidad práctica de un análisis basado en una única línea de pobreza y en una única escala de equivalencia para el conjunto de la población.

La necesidad de tener en cuenta los efectos del ciclo vital sobre la distribución del gasto total ya fue señalada por Ruiz-Castillo (1987), basándose en la argumentación de Paglin (1975). Como señalaban estos autores, resulta discutible que exista una norma de igualdad en las necesidades de gasto para todos los hogares, al margen del periodo del ciclo vital por el que atraviesan, pudiendo

darse diferencias funcionales de renta ligadas a la edad. Estos autores valoraban de hecho la posibilidad de que, para consolidar una situación de equidad sólo resultara necesario que tuvieran la misma renta los hogares encabezados por una persona de la misma edad, pudiendo percibir rentas diferentes personas de distintas edades.

La aproximación planteada en la EPDS es coherente por tanto con recomendaciones previas, como las planteadas por Ruiz-Castillo, en las que se señalaba como deseable deflactar el indicador de bienestar – en este caso el gasto total – “por una variable que refleje tanto las posibles economías de escala en el consumo asociadas al tamaño del hogar, como las diferencias de necesidad de los distintos hogares en función de la edad, y tal vez el sexo, de los miembros que lo componen”.

2.4 El futuro de la investigación en España. Comparación entre métodos

Pocos han sido los autores que, desde un planteamiento de independencia, han analizado las ventajas e inconvenientes comparativos de los distintos métodos de aproximación al estudio de la pobreza. De ahí el interés especial que tiene el trabajo comparativo de Pinilla y Goerlich (2002).

Como señalan los autores, cualquier estudio de la pobreza debe basarse en la estimación de una línea de pobreza que sea representativa del mínimo de necesidad, el umbral de las necesidades básicas en una sociedad concreta. En términos conceptuales, la línea de pobreza SPL – o, por extensión, EPDS – facilita la información necesaria para obtener fácilmente este mínimo. La distinción operativa que se introduce entre pobreza y bienestar, con un espacio intermedio en el que están ausentes de forma plena ambos estados, esa situación definida por la EPDS como de ausencia de bienestar, permite además hacer frente igualmente a la aproximación extensiva del concepto de pobreza, entendido en términos de exclusión, tan presente en la literatura de las instituciones europeas.

Una línea de pobreza relativa, en cambio, no se asocia ni a la medición de las necesidades básicas ni siquiera, en sentido estricto, a la determinación de una situación amplia de ausencia de un nivel de bienestar suficiente. Pinilla destaca, en este sentido, que la comparación de la estimación de las líneas de pobreza mediante el 50% del gasto medio y el procedimiento de la SPL, usando datos de 1990-91, revela que la línea del 50% no constituye un buen estimador de la línea SPL y, por tanto, del mínimo de necesidad.

En realidad, esta conclusión no debe sorprender. El vínculo real, en sentido estricto, del método del 50% es la renta de la población, aspecto que no tiene necesariamente una correlación

estricta con las situaciones de pobreza y de ausencia de bienestar a considerar. La evidencia empírica refleja, en realidad, que la aproximación de Eurostat, al igual que la original de la CEE (el 50% de la media), constituye más bien un indicador amplio de ausencia de bienestar y no de pobreza. Esto ha sido, de hecho, asumido por los propios investigadores que recurren a estas medidas. No olvidemos, en este sentido, que en los trabajos de Edis y Cáritas se ha tratado de definir un indicador más estrictamente vinculado a las formas de pobreza severa (25% de la renta disponible media equivalente).

Pinilla destaca dos supuestos en el que los indicadores relativos a la media (que son los que él considera, sin que la valoración de la mediana pudiera ofrecer conclusiones muy diferentes) no se ajustan bien a la evolución real de las necesidades. Por una parte, es previsible que, a medida que aumenta la renta media, aumenten también las necesidades percibidas por la población pero es igualmente de esperar que, en condiciones normales, el aumento de las necesidades sea menor que el aumento de la renta. Por otra parte, puede darse el caso de que, en circunstancias de crisis económica y social profunda, las necesidades aumenten en un momento dado más que la renta. Tanto en un caso como en otro es importante disponer de una medida que recoja esa evolución diferencial de las necesidades percibidas con respecto a la renta media. Una línea de pobreza subjetiva puede recoger esas diferencias pero eso no es posible con una línea de pobreza relativa que aumente y disminuya de forma paralela a la renta media.

Los resultados obtenidos de la comparación entre métodos muestran por tanto que la línea de pobreza relativa da como resultado una renta de calidad inferior a la subjetiva, aumentando la diferencia en el resultado en las comunidades autónomas que presentan una renta media más elevada. Como señala Pinilla, éste es el tipo de resultado previsible si con la línea de pobreza subjetiva estamos midiendo realmente la necesidad social percibida.

Estos resultados no hacen sino confirmar los obtenidos por Sanzo (2002a) para el País Vasco a partir de los datos de los estudios sobre la pobreza y la desigualdad social. Los resultados obtenidos en el País Vasco indican que efectivamente el método SPL/EPDS recoge adecuadamente el valor absoluto del concepto universal de necesidad, adaptado a las circunstancias sociales de cada época y territorio.

La estimación de la línea de pobreza subjetiva, por otra parte, no plantea grandes dificultades operativas. Ésta puede realizarse de forma sencilla, recurriendo a la versión simplificada del método SPL. En España, no obstante, a diferencia de lo que ocurre con los indicadores relativos, la

aplicación del método SPL choca con problemas operativos. Por ejemplo, la pregunta relativa al ingreso mínimo necesario para estimar la línea de pobreza subjetiva, que se incluyó en la EPF de 1990-91 ha desaparecido de la ECPF⁸². Sin embargo, disponer también de indicadores se base “subjetiva” sería necesario si se quiere evitar lo que es una característica de la experiencia española, la ausencia de puentes entre la investigación y el diseño de políticas públicas con algún impacto sobre la distribución de la renta. Cantó *et al.* (2000) señalan al respecto: “En nuestra opinión, existe una cierta falta de comunicación entre los investigadores, que a menudo no ponen suficiente énfasis en las lecciones de política que se derivan de sus resultados, y los gestores públicos, que no siempre se interesan por los avances de los estudios empíricos y lo que de ellos podrían extraer”.

3. La medición de la pobreza económica: Índices de pobreza

El estudio de la pobreza económica, en su vertiente de consumo corriente o de pobreza de mantenimiento, ha dado lugar al desarrollo de una importante batería de indicadores económicos. Tal y como sostuvo en su momento Sen (1976), la medición de la pobreza no se limita en efecto a la identificación de la población pobre. Resulta necesario agregar la información disponible para el conjunto del colectivo afectado por la pobreza en alguna medida sintética que facilite información representativa de la gravedad de la problemática analizada. Una vez identificado el grupo de los pobres, por tanto, el estudio de la pobreza económica exige evaluar la frecuencia, magnitud e impacto de este fenómeno.

Tal y como señalan Cantó *et al.*(2000 y 2002), el principal objetivo de los índices agregados es proporcionar una representación escalar de la pobreza entre la población objeto de estudio. Una correcta aproximación a esta cuestión exige abordar cuatro aspectos básicos asociados al concepto mismo de pobreza: la incidencia, la intensidad, la desigualdad y la duración.

- La **incidencia** hace referencia a la proporción de individuos cuyo nivel de renta no alcanza el umbral elegido. Se trata, en es sentido estricto, de obtener las tasas de pobreza, generales y específicas.

⁸² Estos cambios en el cuestionario de la ECPF redundarán sin duda en la consolidación de la aproximación relativa defendida por Eurostat puesto que la línea de pobreza subjetiva no podrá hallarse, para el conjunto español, si las encuestas de presupuestos familiares no incluyen las preguntas necesarias para aplicar el método SPL/EPDS. También favorecerá el uso de métodos relativos la dificultad de disponer de datos retrospectivos con el método SPL.

- La **intensidad** se refiere a la severidad de la pobreza experimentada por los individuos u hogares pobres. Se cuantifica haciendo referencia a la distancia que en términos de renta los separa del umbral de pobreza.
- La **desigualdad** recoge las diferencias de renta existentes entre los hogares pobres. Se contempla como una dimensión añadida a la hora de cuantificar la gravedad del fenómeno.
- La **duración**, finalmente, permite completar los índices anteriores, de carácter estático, teniendo en cuenta si las situaciones de escasez de recursos sean transitorias o permanentes.

Al tratar de medir la pobreza en un territorio, el objetivo por tanto sería tratar de aportar índices adecuados para reflejar todas y cada una de estas dimensiones de la pobreza de mantenimiento.

Las tres primeras dimensiones del fenómeno tienen en común que pertenecen al concepto de pobreza estática, es decir, son medibles en un momento del tiempo. La última dimensión introduce, en cambio, el concepto de pobreza dinámica, sólo medible *a lo largo* de un periodo de tiempo. Nos centraremos, inicialmente, en el análisis de los índices de pobreza estáticos.

3.1 Índices de pobreza de mantenimiento estáticos

Las tres primeras vertientes mencionadas por Cantó *et al.* han sido contempladas de forma muy detallada en la literatura analítica, particularmente en la anglosajona aunque también, en España, en los trabajos de Ruiz-Castillo y de los distintos investigadores que desarrollan sus propuestas iniciales. Los investigadores que han participado en este esfuerzo analítico se han preocupado de construir distintos índices de pobreza y de delimitar sus propiedades axiomáticas a la hora de incorporar las distintas perspectivas contempladas (incidencia, intensidad y desigualdad)⁸³. Nos adentraremos a continuación en los principales índices retenidos en la investigación sobre la pobreza.

La incidencia de la pobreza

⁸³ Además de en los trabajos de Cantó *et al.* en Zheng (1997) puede encontrarse una revisión detallada de los distintos índices de pobreza y de sus propiedades axiomáticas.

La incidencia hace referencia a la extensión del fenómeno de la pobreza. El objetivo, en este caso, es determinar cuántos hogares o individuos están afectados por la situación considerada, particularmente desde una perspectiva relativa respecto al conjunto de la población.

La tasa de pobreza (headcount ratio)

La medición de la incidencia nos remite directamente al índice de pobreza más utilizado en la literatura científica, es decir a la proporción de individuos u hogares, respecto del total de la población de referencia, cuyos recursos se sitúan por debajo de la línea de pobreza. Este índice, el más sencillo y conocido, es el denominado en la literatura anglosajona como índice **H** o *Headcount ratio*, pudiendo también ser definido en términos de *tasa de pobreza* (o, en sentido más genérico de ausencia del nivel de bienestar analizado).

Si con q se representa a los individuos u hogares afectados por la situación de pobreza considerada y con n al tamaño de la población de referencia, el índice **H**, o tasa de pobreza, representa la proporción de personas u hogares afectados por esa situación de pobreza entre el conjunto de la población:

$$h = \frac{q}{n}$$

El índice **H** tiene la gran ventaja de ser simple y fácilmente comprensible. De ahí su utilización habitual en la discusión política. No obstante presenta algunos inconvenientes. Su mayor limitación es que es insensible a los cambios experimentados en el seno de los colectivos pobres, al menos mientras éstos no son capaces de superar la línea de pobreza. Se trata por tanto de un índice insensible a la *intensidad* de la pobreza ya que, aunque todos los individuos pobres lo fuesen cada vez más, el índice no se alteraría al no depender su resultado de la intensidad con que la pobreza afecta a los pobres. Tampoco mejoraría el nivel del índice en el caso de incrementos de recursos de los individuos que se mantuvieran por debajo de la línea de pobreza.

La tasa de pobreza también es insensible a la *desigualdad* entre la población pobre ya que cualquier transferencia monetaria entre dos individuos situados por debajo de la línea de pobreza no alteraría el índice, incluso en el caso de que dicha transferencia se realizara a favor de un individuo cercano a la línea de pobreza en perjuicio de uno que se encontrara en los niveles más bajos de la distribución.

En conclusión, a pesar de su enorme significado político, en general el índice **H** resulta poco apropiado para medir la severidad o intensidad de la pobreza.

La intensidad de la pobreza

A la vista de la insuficiencia de los datos de incidencia para conocer correctamente el fenómeno de la pobreza, resulta necesario completar el análisis tratando de delimitar índices que permitan establecer la intensidad de la pobreza, facilitando así la posibilidad de conocer la gravedad de esta pobreza. En realidad, una misma tasa de pobreza puede encubrir situaciones muy diferentes, en función de la mayor cercanía o alejamiento de los colectivos pobres al umbral de pobreza. El objetivo por tanto, en este caso, es calcular la distancia existente entre la situación de los individuos pobres y la línea de pobreza.

La brecha de pobreza (poverty gap)

En general la intensidad de la pobreza, entendida en términos de la severidad del fenómeno, se mide sumando el volumen de recursos que sería necesario transferir de ricos a pobres para eliminar la pobreza, permitiendo que todos ellos pudieran alcanzar la línea de pobreza. Este concepto, que en definitiva mide la distancia existente entre los recursos de los colectivos pobres y el umbral de pobreza, se conoce como *Poverty Gap*, reflejando la *brecha de pobreza*.

El *poverty gap* o *brecha agregada de pobreza* puede presentarse en términos absolutos, reflejando la cuantía de la transferencia que sería, por término medio, necesaria transferir a cada individuo o hogar pobre para que todos alcancen el umbral de pobreza. Esta brecha agregada de pobreza **g** se presenta como la suma de los gaps individuales sobre la población situada por debajo del umbral de pobreza.

$$\mathbf{g}: \sum_{i=1}^q \mathbf{g}_i = \mathbf{z} - \mathbf{y}_i$$

donde **g_i** equivale a la distancia existente entre la línea de pobreza - o de ausencia de bienestar establecida - **z** y los recursos del hogar o individuo **y** afectado por una situación de pobreza. **g** recoge el sumatorio de estas diferencias para la población afectada por la situación considerada en el análisis.

El *poverty gap* también puede medirse en términos relativos respecto al umbral de pobreza, recogiendo así la distancia media relativa entre los pobres y la línea que define la pobreza. De esta forma, una normalización de la medida anterior g , denominada índice I o ratio de la brecha de la pobreza (*income gap ratio*), refleja el desnivel agregado entre el ingreso individual y la línea de pobreza en términos relativos respecto al nivel de ésta. Tomando, por ejemplo, como referencia la renta final resultante de los pobres al dejar de serlo qz , obtenemos el índice I , que puede definirse de la siguiente manera:

$$I = \frac{\sum_i^q (z - x_i)}{qz} = 1 - \frac{\sum_i^q x_i}{qz} = 1 - \frac{\mu_q}{z} = \frac{g}{qz}$$

donde μ_q es la media de ingreso de los individuos que están por debajo del umbral de pobreza.

Tal y como señalan Cohen-Solal y Loisy (2001), de la misma manera que el número de pobres crece con el nivel del umbral adoptado, en función del porcentaje del indicador elegido, lo mismo sucederá con el índice I relativo a la distancia relativa existente entre los recursos de los pobres y el umbral de pobreza, al aumentar la distancia existente respecto a este umbral. No obstante, en este caso, se observa un elemento de compensación que actúa en sentido contrario. En efecto, al aumentar el umbral de pobreza a considerar, caen por debajo de éste nuevos hogares cuyos recursos medios son más elevados y relativamente poco alejados del nuevo umbral. Este factor acaba, en la práctica, actuando como factor de reducción del valor de los índices de pobreza. Esto hace que, en última instancia, los índices de intensidad de la pobreza sean menos sensibles que los índices de incidencia a la elección del nivel del umbral.

Aún siendo un índice especialmente útil para el análisis, el problema de I es que se trata de un índice indiferente a la proporción que representan los pobres en el total de la población, justamente a la inversa de lo que sucedía con el índice H . Por esa razón, en la literatura se ha propuesto la introducción de un nuevo índice que combina la información de los dos anteriores, equivalente a $H * I$. Este índice mide la cantidad de ingreso que sería necesario para situar a todos los pobres sobre la línea de pobreza ponderado por $1/nZ$:

$$HI = \frac{\sum_i (Z - x_i)}{nZ} = \frac{q}{n} - \frac{\sum_i x_i}{nZ} = H \left(1 - \frac{\sum_i x_i}{qZ}\right) = HxI$$

La desigualdad entre los pobres

Índice de Sen S

Los índices presentados con anterioridad son indiferentes a transferencias de ingreso entre individuos situados por debajo del umbral de pobreza. Siguen, por tanto, sin tener en cuenta el tercer aspecto fundamental de la pobreza, la *desigualdad* existente entre los individuos u hogares pobres. Para solucionar este problema, tanto Sen (1976) como Foster *et al.* (1984) han tratado de desarrollar nuevos índices que, aun a costa de aumentar su complejidad, en especial a efectos interpretativos, logran corregir este tipo de limitaciones.

En su artículo básico para el análisis de la desigualdad entre los pobres, Sen propuso un índice con una estructura similar al índice *I* pero que, además, tuviera en cuenta la dimensión de la desigualdad dentro del grupo de los pobres. El premio Nobel introdujo este índice asumiendo la reflexión de que el número de pobres no dice nada sobre el nivel de sus ingresos medios. De esta forma, la tasa de pobreza puede mantenerse inalterada pero acompañarse de una fuerte caída del nivel de recursos medios de la población pobre o, al revés, de una mejora de dichos niveles. Igualmente, la transferencia de recursos de un pobre respecto a un menos pobre no supone una alteración favorable del nivel de pobreza, pudiendo sin embargo venir asociada a la reducción de las tasas de pobreza. De esta forma, de acuerdo con el axioma de transferencia, Sen predica que una transferencia de recursos de un pobre hacia una persona más acomodada debe incrementar el índice de pobreza (a igualdad del resto de los factores).

De esta forma, Sen se propone incorporar por vez primera en un único índice los tres elementos de la pobreza, la *extensión* o *incidencia* (*H*), la *intensidad* (*I*), y la *desigualdad* de reparto de los ingresos entre los pobres. Su propuesta es recoger en un nuevo índice la desigualdad existente en los recursos de los pobres por medio de *G_q*, el índice de Gini calculado únicamente sobre la población pobre. Su índice, *S*, puede ser interpretado como la suma ponderada de las brechas individuales de ingresos de los pobres, donde la ponderación está dada por la posición relativa que ocupa cada individuo entre los pobres. Formalmente esto se traduce en la siguiente expresión (para un valor de *q* lo suficientemente grande):

$$S = H \left(I + (1 - I) G_q \frac{q}{q+1} \right) = \frac{q}{n} \left(1 - \frac{\mu_q (1 - G_q \frac{q}{q+1})}{Z} \right)$$

donde: H es la tasa de pobreza o *headcount ratio*

I , el índice primario de Sen o distancia media respecto al umbral de pobreza de los recursos de la población pobre, y

G_q , el índice de Gini medido sobre el colectivo de pobres.

Como señala Ruiz-Castillo (1987), el índice S combina las medidas H e I con un tercer elemento, la desigualdad de los pobres, medida por el índice de Gini, G_q .

Una variante del índice de Sen fue propuesta por Thon (1979), al modificar su función de ponderaciones. Así, en este nuevo índice, T , la posición relativa del individuo pobre se calcula utilizando como referencia al conjunto de la población, en lugar de emplear sólo al colectivo pobre. Este sencillo cambio permite el cumplimiento de diversos axiomas que el índice de Sen no verifica.

Índices de Foster, Green y Thorbecke:

Posteriormente, Foster, Green y Thorbecke (1984) propusieron una familia de medidas de pobreza en la que cada uno de sus componentes se caracteriza por poseer una sensibilidad distinta al déficit de los individuos u hogares para alcanzar la línea de pobreza en función de lo lejos que se encuentren de la misma. Estos índices denominados FGT consiguen este objetivo utilizando una potencia de la brecha de la pobreza de cada individuo a través de un parámetro α , de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$FGT^\alpha = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q ((Z - x_i) / Z)^{\alpha-1} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q (g_i / Z)^{\alpha-1}, \text{ donde } \alpha > 0$$

El parámetro α puede interpretarse como una medida de aversión a la pobreza en el que, cuanto mayor sea α , mayor es el peso que se concede, de cara a determinar el resultado del índice, a los colectivos pobres en peor situación en la distribución de la renta o el gasto, los que reflejan la situación de los más desfavorecidos, caracterizados por una mayor distancia entre su ingreso equivalente y la línea de pobreza. Por tanto, a mayores valores de α mayor importancia otorga el índice a transferencias de recursos hacia los más pobres o pobres extremos. Un α infinito daría únicamente valor a la brecha de ingresos o capacidad de gasto del individuo más pobre, y sólo la situación de este individuo u hogar quedaría reflejada en el índice.

Los distintos índices *FGT* se definen a partir de los valores asignados a α . Como es fácilmente comprobable, si $\alpha = 1$, el índice *FGT* es igual a la tasa de pobreza *H*. En la misma línea, si $\alpha = 2$, tenemos el índice *HI*. Para $\alpha = 3$, el índice también adopta la siguiente forma:

$$FGT3(x; z) = H[I^2 + (1 - I)^2 C_p^2]$$

donde C_p^2 es el cuadrado del coeficiente de variación entre los pobres, una de las medidas de desigualdad usadas con frecuencia en la literatura analítica.

Puede comprobarse que este índice es muy similar a *S*, al incorporar los tres elementos que determinan la correcta de la medición de la pobreza, con la diferencia esencial respecto al índice *S* de Sen de que utiliza el coeficiente de variación en vez del índice de Gini. La ventaja de *FGT(3)* sobre el índice de Sen es que, al igual que los otros miembros de la familia para valores enteros y positivos de α , es aditivamente descomponible⁸⁴. Aunque considera suficientemente válido a *FGT(3)*, Ruiz-Castillo (1987) en su estudio de las propiedades axiomáticas de los distintos índices, señala que únicamente *FGT(4)* ofrece un completo cumplimiento del conjunto de axiomas que cualquier índice de pobreza debería cumplir.

Índice de Hagenaaars:

En la literatura se han construido además otras medidas partiendo de un enfoque de bienestar social. Un ejemplo de esta perspectiva sería la medida de Hagenaaars (1987) que, partiendo de la aplicación de un enfoque normativo a la medición de la desigualdad utilizando una función de bienestar social, deriva un nuevo índice específico de pobreza. Su propuesta supone una transformación del índice *HI* en el que se sustituye *I* por la diferencia porcentual entre los logaritmos del umbral de pobreza y de la posición económica media de los pobres. El desarrollo planteado por Hagenaaars conduce al siguiente índice de pobreza, conocido como índice de Hagenaaars:

$$HAG = q/n [(\ln Z - \ln \mu_q) / \ln Z]$$

Siendo:

⁸⁴ Esta propiedad permite no solamente disponer de índices que permitan delimitar el nivel de pobreza asociado a las diferencias entre grupos o territorios sino también los que se originan dentro de cada uno de ellos.

$\ln \mu_q$: El logaritmo de la media geométrica de los ingresos de la población afectada por la situación de riesgo considerada.

$\ln Z$: El logaritmo de la línea media de pobreza del conjunto de la población.

La aportación de Jenkins y Lambert

Hay que destacar finalmente la novedosa propuesta de Jenkins y Lambert (1997, 1998a, 1998b) para medir la pobreza. Su aproximación, estudiada con detalle por Cantó et al., permite obtener resultados más generales y sólidos que los que se extraerían de la utilización de cualquiera de los indicadores anteriores, al no depender de una forma tan crucial de la línea de pobreza ni del indicador elegido.

Las curvas *TIP* para los *gaps* de pobreza, denominadas $TIP(g;p)$, se obtienen ordenando a las personas en orden creciente de ingresos y acumulando sus *gaps* de pobreza, de forma tal que:

$$TIP(g;p) = \frac{\sum_{i=1}^q g_i}{n}$$

Donde q hace referencia al total de hogares pobres. Para cada valor de p , $TIP(g;p)$ representa el *gap* acumulado por ese porcentaje de unidades receptoras de ingresos dividido por el total de unidades. Se acumulan los *gaps* de pobreza solamente para las unidades pobres, para el resto estos *gaps* valen cero.

Jenkins y Lambert (1997) desarrollan las curvas *TIP* en un intento de definir un instrumento gráfico que permita analizar la pobreza en forma similar a lo que se hace a través de las funciones de densidad y las curvas de Lorenz en el caso del estudio de la desigualdad. Estas curvas permiten en efecto visualizar gráficamente las tres dimensiones fundamentales de la pobreza: incidencia, intensidad y desigualdad. El instrumento gráfico permite, por una parte, visualizar la incidencia de la pobreza, que está dada por el percentil para el cual la *TIP* se vuelve horizontal, es decir $b=q/n$. También permite visualizar la intensidad o severidad de la pobreza, que está dada por la altura máxima alcanzada por la curva, ya que refleja la suma total de *gaps* dividida por el total de unidades receptoras de ingresos. Finalmente refleja la desigualdad entre los pobres, a través de la concavidad de la parte curva de la *TIP*. Si todos los *gaps* de pobreza fueran iguales, esta parte de la *TIP* sería una línea recta con pendiente igual a $\bar{z} \cdot x_i$.

La contribución de estos autores a la literatura reciente de la medición de la pobreza puede resumirse, en palabras de los investigadores de la Universidad de Vigo, en cuatro aspectos básicos: 1) definen lo que denominan curvas TIP (*Three "T"s of Poverty*), que sintetizan las tres dimensiones básicas destacadas por Sen (1976): incidencia, intensidad y desigualdad; 2) proporcionan métodos para contrastar la presencia de órdenes de pobreza unánimes cuando se elige una línea de pobreza común; 3) obtienen resultados teóricos que relacionan estos criterios de dominancia con órdenes de pobreza unánimes cuando las líneas de pobreza son diferentes y se permite que varíen manteniendo una relación fija entre ellas; y 4) aumentan la robustez del ejercicio, al calcular la distancia máxima entre las dos líneas de pobreza que garantiza la dominancia inicial entre las curvas TIP. De forma sintética, su aproximación permite estimar en cuánto se puede reducir la línea de pobreza de la distribución con mayores niveles de pobreza sin alterar la relación de dominancia inicial, manteniendo constante la línea de pobreza de la otra distribución.

La aproximación TIP ha sido objeto de limitada aplicación hasta ahora, si bien se ha introducido ya en España gracias a los distintos trabajos de la Universidad de Vigo, en colaboración con Ruiz-Castillo – ver, por ejemplo, Del Río y Ruiz Castillo (2001).

Valoración general

En general, como afirma Ruiz-Castillo (1987), la complejidad del fenómeno de la pobreza aconseja recurrir a más de un índice en el análisis de situación. Como señala este autor, los índices más apropiados para el análisis, por ser aditivamente descomponibles, son la proporción de pobres en la población H, el índice HAG de Hagenaaars y los índices de la familia de Foster, Greer y Thorbecke, particularmente FGT3 y FGT4. En su estudio, Ruiz-Castillo insiste en la coherencia de los resultados que se obtienen mediante la utilización de estos distintos índices, en especial de cara a la ordenación territorial de las comunidades autónomas. La nueva aproximación TIP parece, además, ofrecer una nueva vía para la comparación de datos a partir de un mismo tipo de medición de la pobreza.

Sin embargo, es preciso destacar que otros índices menos complejos, pero más fáciles de calcular y de mayor facilidad de interpretación, también resultan de gran utilidad en las comparaciones internacionales. En este sentido, Cohen-Solal y Loisy (2001) comprueban, en su análisis comparativo a nivel europeo, que la posición de los países en función del índice S de Sen es poco sensible al umbral de pobreza elegido, reflejando en general una misma posición para los diferentes países, sea cual sea la forma de calcular la pobreza. De ahí que los autores del informe destaquen dos ventajas del índice de Sen: su capacidad para integrar los diferentes aspectos de la

pobreza monetaria relativa y su ajuste a la comparación de resultados entre distintas unidades territoriales, modificándose escasamente las posiciones comparativas al elegirse diferentes líneas relativas de pobreza.

Pobreza dinámica y pobreza de acumulación

1. La pobreza dinámica

Los índices presentados en el apartado anterior constituyen en lo fundamental índices de pobreza estáticos. A pesar del interés teórico de introducir una perspectiva dinámica en el estudio de la pobreza, tradicionalmente los trabajos empíricos se han concentrado en los aspectos estáticos. Como señalan Cantó *et al.* (2002), a quienes seguimos en lo fundamental en este punto, la razón principal ha sido la escasez de fuentes estadísticas longitudinales fiables sobre los recursos de las familias que permitieran un análisis dinámico. Este tipo de encuestas es imprescindible a la hora de aplicar las técnicas de estudio de la pobreza dinámica ya que, para estudiar procesos con un componente de duración el uso de datos estáticos provoca sesgos en los resultados obtenidos. En general, estos sesgos se asocian al hecho de que, en las fuentes estadísticas de sección cruzada, los hogares con largos periodos de tiempo en situación de pobreza tienen una mayor probabilidad de ser seleccionados en la muestra que aquellos que experimentan periodos de corta duración o intermitentes. De esta forma, los estudios realizados sobre la pobreza estática se centran en individuos u hogares con largos periodos de baja renta y no reflejan suficientemente a los individuos u hogares que durante el periodo considerado se sitúan temporalmente, con frecuencia por un espacio limitado de tiempo, en la pobreza.

A pesar de su menor desarrollo, existe no obstante una incipiente literatura sobre la dinámica de la pobreza, preocupada por medir la *duración* y persistencia del fenómeno. Este elemento de duración de la pobreza complementa los resultados obtenidos en el estudio estático, ofreciendo información sobre cuánto tiempo *permanecieron* los individuos u hogares pobres en la situación de baja renta, facilitando además información sobre las trayectorias de entrada y salida en la pobreza. La explotación de la dimensión dinámica permite, además, estudiar las razones que *empujaron* a un determinado individuo u hogar a caer en la pobreza o aquellas que *posibilitaron* su salida de ella. También permite el estudio de la movilidad de los ingresos de los individuos y, por tanto, conocer si la intensidad de la pobreza detectada es más o menos duradera.

En una perspectiva de política social, el análisis dinámico resulta especialmente útil. Como subraya Ravallion (1996), permite distinguir entre los efectos que las políticas públicas tienen sobre

la protección de los individuos más vulnerables a caer en la pobreza, de aquellos otros efectos más relacionados con las ayudas para salir de ella. Esta distinción facilita la interpretación de la evolución de los índices estáticos de pobreza correspondientes a un determinado territorio en un periodo determinado. En este sentido, a través de este análisis pueden diferenciarse las características de los individuos u hogares que experimentan pobreza de larga duración o pobreza persistente de aquellos que experimentan cortos periodos de baja renta o pobreza transitoria, diferenciando además dentro de estos últimos aquellos que experimentan repetidos periodos de pobreza de corto plazo, la denominada pobreza transitoria recurrente. La determinación de estas características permite una mejor delimitación de los grupos sobre los que se deben enfocar las diferentes políticas sociales así como un mejor diseño de las mismas en función de las prioridades en la intervención pública.

1.1 Índices de pobreza dinámicos

Los estudios más desarrollados sobre la pobreza dinámica en España corresponden a los investigadores de la Universidad de Vigo. Estos autores son los que más han profundizado en el tratamiento de los índices de pobreza dinámica en España.

El objetivo fundamental de estos estudios es calcular las tasas de entrada y salida de la pobreza en diferentes subperiodos de interés y, de otra, realizar un exhaustivo análisis de las transiciones de entrada y salida de la pobreza experimentadas por distintos grupos de hogares en función de su nivel de ingresos inicial.

Como se señala en Cantó *et al.* (2002), muchos de los métodos utilizados para medir la dinámica de la pobreza utilizan *matrices de transición*. Estas matrices se construyen clasificando a los individuos u hogares como pobres o no pobres en dos momentos del tiempo t y $t+1$. De ese modo, el “flujo hacia fuera” de la pobreza está compuesto por aquellos individuos que son pobres en t y no lo son en $t+1$. Análogamente, el “flujo hacia dentro” de la pobreza está compuesto por aquellos individuos que no son pobres en t pero se encuentran bajo la línea de pobreza en $t+1$. Si se consideran varios momentos del tiempo de una vez, es decir: $t, t+1, t+2, \dots, t+n$, entonces puede hablarse de *duración* de la pobreza, de los periodos de tiempo en los que los individuos permanecen por debajo de la línea y por tanto de *persistencia* de la pobreza.

Las técnicas estadísticas más utilizadas para estimar la probabilidad de salida o entrada en la pobreza a lo largo del tiempo se basan en modelos de duración discretos y modelos de cadenas de Markov. Estas herramientas estadísticas permiten estimar la probabilidad de transición teniendo en

cuenta toda la información de la muestra panel para el periodo de tiempo en que el individuo permanece en un estado (pobre o no pobre).

En cualquier caso, un aspecto de gran importancia a destacar es que, en estos estudios de pobreza dinámica, los investigadores han tendido a utilizar el indicador de pobreza definido por Eurostat, es decir el 60% de la mediana, considerándose por tanto un concepto extenso de pobreza, asimilable a la idea de ausencia de bienestar definida en la EPDS o a la idea de renta baja o “bajos ingresos”.

Los principales problemas con los que se enfrentan las estimaciones de la persistencia de la pobreza y de las probabilidades de transición en la literatura internacional consisten en la falta de información completa respecto a los periodos de baja renta en las fuentes estadísticas y al error de medida en las variables que determinan la situación de pobreza o no pobreza.

En cualquier caso, es evidente que el nivel de desarrollo de los índices de pobreza dinámica carece de la madurez observada en relación con los índices de pobreza estática. Como veremos, en su momento, esto se traduce en el recurso a medidas dinámicas muy sencillas en los modelos europeos planteados (ver, por ejemplo, el planteado por el Comité de protección social de la Unión Europea).

2. La pobreza de acumulación

La distinción entre pobreza estática y dinámica es una temática que se plantea sobre todo en el caso de las aproximaciones de carácter relativo, basadas en la obtención de umbrales de pobreza a partir de un determinado porcentaje de la media o mediana de un indicador unidimensional de bienestar, establecido a priori por el equipo investigador.

En la aproximación, característica de la EPDS, en la que se distinguen la dimensión de mantenimiento, en el objetivo de cobertura de las necesidades básicas, y la relativa al disfrute de los bienes de inversión que sustentan un nivel mínimo de confort y bienestar esperado, la preocupación por el tratamiento de la pobreza dinámica resulta menor. La razón es que la segunda dimensión de la pobreza mencionada, definida como pobreza de acumulación y ligada al acceso a unos mínimos de bienestar en la forma de vida a largo plazo, tiende a asociarse en la práctica a una persistencia a largo plazo de las realidades de pobreza a corto plazo, medida en términos de consumo corriente, o

pobreza de mantenimiento. De ahí que, en cierta forma, el indicador de pobreza de acumulación aparezca como un indicador que, implícitamente, incorpora la idea de duración de la pobreza⁸⁵.

El concepto de pobreza de acumulación recoge, en buena medida, otra de las dimensiones que, además del gasto o el ingreso, determina la posición económica de individuos y hogares, la riqueza. Esta cuestión ya fue mencionada por Ruiz-Castillo (1987) que, en su trabajo sobre pobreza y desigualdad, distinguía el estudio del gasto o de la renta del correspondiente a la riqueza. El autor no profundizó, no obstante, en esta cuestión, limitándose a señalar que “como la EPF no proporciona datos sobre esta última, sólo cabe elegir entre la vía del gasto o la de los ingresos”.

Si la medición de la pobreza de mantenimiento plantea evidentes problemas metodológicos, el estudio de la pobreza de acumulación introduce aún mayores dificultades. Esto se debe a que en este campo no existen, en el ámbito europeo, métodos suficientemente desarrollados en los que encontrar referencias operativas para la investigación. Aunque, en gran medida, los intentos de investigadores como Townsend o Mack y Lansley, o los trabajos del INSEE, se han centrado en la construcción de indicadores multidimensionales que incorporan variables claramente ligadas a la dimensión de acumulación de la pobreza, lo cierto es que su característica principal es incorporar variables que recogen las distintas dimensiones de la pobreza – mantenimiento y acumulación –, sin precisar su diferente naturaleza.

El análisis de la pobreza de acumulación se enfrenta por tanto a la ausencia de referentes teórico-prácticos suficientemente ajustados. Por esa razón, la EPDS vasca, el único intento claro de construir un indicador que refleje esta dimensión específica de la pobreza, no ha pretendido sino introducirse en el proceso de aproximación al fenómeno. El enfoque elegido ha sido un análisis de privación relativa en relación con indicadores de acceso a unos mínimos niveles de bienestar en la dimensión de acumulación, considerando así indicadores parciales ligados a procesos de consumo y de seguridad económica a largo plazo. Este proceso debe dar lugar a posteriores mejoras en la definición y tratamiento analítico del problema.

El análisis se ha realizado teniendo en cuenta, en lo fundamental, la situación de los hogares en relación con una serie de indicadores de calidad de vida a largo plazo. A partir de la primera investigación realizada en 1986 – ver Gobierno Vasco (1987)-, que sirvió de aproximación inicial al fenómeno, se han establecido aquellos items que resultan significativos de cara a la delimitación de

⁸⁵ Debe precisarse, no obstante, que las situaciones de pobreza de acumulación pueden tener su origen en otras causas diferentes de la pobreza persistente, tales como fenómenos extraordinarios que implican un empobrecimiento súbito (catástrofes naturales no compensadas o desahucio de la vivienda, por ejemplo).

las diversas situaciones en relación con la pobreza de acumulación, descartando aquellos que son en realidad colaterales, ya sea porque discriminan poco, ya sea porque se correlacionan con otros indicadores. Las variables que se consideran en el proceso de construcción del indicador de pobreza de acumulación en la EPDS hacen sobre todo referencia a las características de la vivienda, en particular en lo relativo al acceso y disponibilidad de una serie de instalaciones y equipamientos básicos, y a la disponibilidad de unos recursos patrimoniales mínimos que permitan una cierta seguridad económica (vivienda propia, otros bienes patrimoniales, ahorros acumulados y vehículos de antigüedad inferior a diez años).

Aunque la consideración diferenciada de la pobreza de acumulación es una característica específica del método de estudio de la pobreza en Euskadi, algunos estudios en el ámbito español se han preocupado igualmente de esta cuestión, tratando de definir indicadores de bienestar que vayan más allá de las variables monetarias y de la unidimensionalidad.

En este sentido, Zarzosa (1992) y Zarzosa *et al.* (1996) realizan una discusión multidimensional del bienestar social. Más recientemente algunos autores, como Martínez y Ruiz-Huerta (1999) y García-Serrano, Malo y Toharia (2001), han abierto líneas de investigación que intentan medir específicamente el fenómeno de la pobreza utilizando variables multidimensionales. Estos estudios tratan de utilizar la información referente a los hogares españoles contenida en el Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE) para construir índices multidimensionales de privación que les permiten caracterizar la situación de pobreza padecida por diferentes colectivos según sus condiciones sociodemográficas y laborales. Al igual que en las aproximaciones clásicas realizadas principalmente en Francia y en el Reino Unido, el principal problema de estas aproximaciones es que suelen intentar construir índices multidimensionales que no distinguen con claridad la naturaleza sustancialmente diferente de los indicadores de mantenimiento y de los correspondientes a la pobreza de acumulación.

La importancia de un estudio combinado de las distintas dimensiones de la pobreza económica

En una línea similar a las tesis defendidas por Cantó *et al.* (2002), que insisten en la conveniencia de un análisis global de las dimensiones de la pobreza, estática y dinámica, en la aproximación de la EPDS al estudio de las realidades de pobreza, sus dos dimensiones – mantenimiento y acumulación - aparecen estrechamente interrelacionadas, midiendo en realidad un mismo y único fenómeno. Los datos de la EPDS revelan, en este sentido, que una situación de

bienestar en uno de los dos polos del fenómeno tiende a compensar suficientemente, en términos de acceso a un mínimo nivel de bienestar, una situación de precariedad en el otro polo.

Como refleja Sanzo (2002a y 2002c), el estudio conjunto de las dimensiones de mantenimiento y acumulación en la aproximación a la pobreza o, más extensamente, a la graduación de las diferentes posiciones en la escala pobreza/bienestar resulta ser particularmente útil para comprender la relación existente entre situaciones objetivas de pobreza y percepciones subjetivas de pobreza y bienestar.

En la siguiente tabla se analiza la relación existente entre percepciones subjetivas y situaciones reales de los hogares vascos en relación con las dos dimensiones de la escala pobreza/bienestar.

Pobreza objetiva y subjetiva. Dimensiones de ingresos y acumulación o capital. País Vasco 2000

Posición objetiva (ingresos y capital)	Percepción subjetiva			Población de referencia	
	Algún tipo de percepción subjetiva de pobreza (*)	Por encima de la media/ confortable (*)	Socialmente favorecido (*)	% hogares	% individuos
Pobreza DIng. y DAC.	94,4	0,0	0,0	0,8	0,7
Pobreza DAC./Ausencia Bienestar DIng.	55,1	0,0	5,2	0,6	0,7
Pobreza DIng./Nivel medio DAC.	58,5	5,0	7,9	2,2	1,5
Pobreza DAC./Bienestar DIng.	25,6	0,0	2,1	0,7	1,1
Ausencia Bienestar DIng./Nivel medio DAC.	23,2	10,4	21,9	9,0	7,9
Pobreza DIng./Bienestar DAC.	18,4	15,5	23,6	2,5	1,4
Sig.debajo media DAC./Bienestar DIng.	9,4	16,5	38,8	6,3	8,8
Bienestar DAC./Ausencia Bienestar DIng.	7,4	22,0	43,4	13,7	8,8
Cierta precariedad DAC./Bienestar DIng.	2,8	43,1	66,2	12,3	14,8
Bienestar DIng. Y DAC.	1,0	67,0	82,3	51,9	54,4

Fuente: EPDS 2000. Sanzo (2002a)

Dimensión de mantenimiento o ingresos: DIng. Dimensión de acumulación o capital: DAC.

Nivel medio DAC: Posiciones intermedias en la dimensión de acumulación (no pobreza/no bienestar).

(*) Porcentaje de hogares en cada posición objetiva con este tipo de percepción subjetiva.

El aspecto más importante a destacar en la tabla anterior es que la consideración conjunta de las dimensiones de mantenimiento y de acumulación en la escala pobreza/bienestar permite fijar una graduación de situaciones objetivas de mayor o menor nivel de privación que están altamente correlacionadas con la percepción social, sentida por la propia población afectada, respecto a las situaciones de pobreza o bienestar.

La gran complejidad del fenómeno de la pobreza aparece en toda su crudeza al contrastar datos objetivos y percepciones subjetivas. Y es preciso reconocer que la concepción relativa tradicional, al menos cuando asimila el indicador Eurostat del 60% de la mediana de ingresos equivalente a la pobreza, no es capaz de captar en su plenitud este fenómeno. No sólo este indicador no guarda correlación alguna con las percepciones subjetivas sino que se presenta más como un indicador de ausencia de bienestar que como un indicador de pobreza, al menos en nuestras sociedades. De ahí la necesidad de ajustar ese indicador en función de las enseñanzas que se derivan de los estudios basados en métodos que tienen en cuenta la percepción de necesidades de la propia población.

OTROS ASPECTOS RELEVANTES EN LOS ESTUDIOS SOBRE LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN

La unidad de análisis y la problemática de la pobreza encubierta

A pesar de la importancia de esta cuestión, el debate que ha generado la elección de la unidad de análisis en los estudios sobre pobreza y desigualdad ha tenido escasa relevancia polémica. Este aspecto debe ser considerado con especial detalle en un estudio en el que el componente de género es fundamental para el análisis.

En la mayoría de las encuestas en que se fundamentan estos estudios la unidad básica de recogida de información es el hogar, generalmente entendido como el conjunto de personas que comparten la vivienda y algún tipo de gasto. No resulta, por tanto, extraño encontrar trabajos empíricos en los que la unidad de análisis sea también el hogar, a pesar de que dichas encuestas a menudo incorporan información adicional sobre la obtención de ingresos por parte de cada uno de sus miembros.

La utilización del hogar como unidad de referencia se ha consolidado sobre todo en los estudios de carácter estático. En los estudios longitudinales realizados en España, lo habitual ha sido optar por utilizar directamente el hogar como unidad de análisis. El motivo es que en el diseño de la ECPF se sigue la trayectoria de los hogares a lo largo del tiempo y no de los individuos aisladamente, de manera que si, por ejemplo, un individuo abandona el hogar al que inicialmente pertenecía, queda automáticamente excluido de la muestra en futuras entrevistas.

Con todo, en los estudios estáticos sobre la pobreza y la distribución personal de la renta, la unidad de referencia para el análisis suele ser habitualmente el individuo. El enfoque individual resulta no obstante relativo. De hecho, si bien en análisis específicos sobre determinadas fuentes de renta se llega a asignar a cada persona sus propios ingresos, en los estudios generales lo habitual es tener en cuenta que los individuos se agrupan en hogares con los que comparten total o parcialmente ingresos y gastos. Así, partiendo de la información general disponible, se opta por asignar a cada individuo la parte proporcional que le corresponde de su participación en el total de recursos. De esta forma, la unidad de análisis elegida en la mayoría de los estudios es el individuo pero desde un planteamiento de asignación de la renta equivalente del hogar al que pertenece. Ya hemos podido comprobar, al tratar la cuestión de las escalas de equivalencia, el enfoque de hogar con el que se aborda la estimación de los umbrales de pobreza.

Hay varias razones que avalan la decisión de ajustar individualmente los ingresos o gastos totales del hogar. La más importante es que no puede sustentarse la hipótesis de una distribución equitativa de los ingresos dentro del hogar.

El recurso a los ingresos del hogar como referente a la hora de aproximarnos al nivel de vida individual se basa en el supuesto de que el bienestar de cada individuo depende del bienestar del hogar al que se pertenece. La aplicación de este supuesto significa obviamente la aceptación implícita de que los ingresos totales del hogar se distribuyen equitativamente entre todos sus miembros. Esto significa que implícitamente la mayoría de los investigadores trabajan bajo el supuesto de que no se producen desigualdades distributivas dentro del hogar, de que todos sus miembros participan de forma igualitaria en el gasto total que el hogar realiza.

Sin embargo, el procedimiento de asignar los recursos equivalentes derivados de los recursos del hogar es un paso que no está exento de polémica, no pudiendo considerarse necesariamente razonable a priori la aplicación del discutible supuesto de que todos sus miembros comparten la renta de forma igualitaria. Algunos autores, como Haddad y Kambur (1990), rebaten claramente la validez de este supuesto. El sentido común indica que la distribución interna de los recursos del hogar está lejos de ser siempre igualitaria, pudiendo sostenerse, al menos como hipótesis a contrastar, que algunos de los miembros del hogar se encuentran comparativamente peor tratados. En el caso de las mujeres, por razones obvias, esta cuestión convendría ser estudiada con la mayor atención posible.

A pesar de su evidente interés, sin embargo, en España el estudio de las desigualdades internas al hogar en la distribución de los recursos y en el acceso al bienestar apenas ha sido objeto de análisis. Algunos trabajos, sin embargo, se han acercado indirectamente a esta cuestión al analizar la influencia de la composición del hogar en sus decisiones de gasto, por ejemplo Deaton *et al.* (1989), o al analizar las diferencias de asignación del gasto entre distintos bienes en función de la participación o no de la mujer en la decisión – ver Zamora (2000).

La EPDS vasca constituye también en este caso una excepción. Esta operación estadística ha prestado, en efecto, especial atención a lo que en ella se define como pobreza encubierta. Este aspecto del fenómeno global definido como pobreza es, de hecho, objeto en esta operación de un tratamiento estadístico específico.

1. La pobreza encubierta

El objetivo de aproximación a la problemática de la pobreza encubierta constituye, en la práctica, uno de los aspectos a los que se presta mayor atención en la EPDS – ver Gobierno Vasco (2000). De ahí que convenga precisar el alcance de este concepto.

En principio, el concepto de pobreza encubierta hace referencia a aquellas realidades de pobreza potencial que quedan ocultas como consecuencia del bloqueo de los procesos de independización. Este bloqueo tendría precisamente la finalidad de prevenir la vivencia de situaciones de pobreza o de ausencia de bienestar que pudieran darse en el caso de que las personas afectadas decidieran constituir una nueva unidad de convivencia independiente.

Aunque sin establecer un prejuicio previo respecto a los colectivos afectados, sí se observa no obstante en la EPDS una cierta orientación a aplicar el estudio de este fenómeno social a los colectivos más jóvenes, precisamente aquellos en los que la dificultad de independización se asocia a cambios en el comportamiento socio-demográfico que se han traducido en los últimos 25 años en una sustancial caída de los niveles de nupcialidad y fecundidad. Así, en 1986, el estudio inicial del Gobierno Vasco sobre la pobreza en Euskadi – ver Gobierno Vasco (1987) - ya sugería el vínculo entre pobreza encubierta y crisis demográfica, tanto respecto a la caída de las tasas de nupcialidad como de fecundidad. La operación desarrollada en 1996 volvió posteriormente a evidenciar la persistencia de la problemática, razón por la que en la EPDS 2000 se ha profundizado en el estudio de esta cuestión.

Desde un punto de vista metodológico, en la aproximación de la EPDS al estudio de la pobreza encubierta, el objetivo consiste en detectar aquellas circunstancias personales en las que aparecerían situaciones económicas de precariedad en el caso de desarrollarse un proceso de independización del hogar de residencia actual. Se trata así de detectar, entre las personas potencialmente afectadas, aquellas realidades de ingresos insuficientes para superar los umbrales de pobreza o de ausencia de bienestar de mantenimiento fijados con carácter general. Para que esta realidad de pobreza o de ausencia de bienestar encubierta se considere efectiva, sin embargo, constituye un requisito previo necesario que la persona de referencia manifieste explícitamente un deseo efectivo de independización del hogar actual.

Los resultados obtenidos tienen una enorme importancia, reflejando la dimensión cuantitativa de los problemas ligados a este tipo de pobreza. Este tipo de pobreza tiene de hecho en el País Vasco especial gravedad. A diferencia de otros problemas de pobreza, de naturaleza sobre todo

coyuntural, como sucede con la pobreza de mantenimiento, este problema tiene una incidencia a largo plazo, observándose además un impacto continuado y probablemente creciente desde mediados de los años 80. El volumen de personas afectado es además muy superior al que corresponde a otros problemas de naturaleza estructural, como los ligados a la pobreza de acumulación. En el año 2000, la EPDS detecta en este sentido 132.609 casos de personas que señalan desear constituir un nuevo hogar independiente y no pueden hacerlo por falta de recursos económicos, lo que representa un 15% de la población total de 18 a 44 años (en la que se concentra en su práctica totalidad el colectivo analizado). Teniendo en cuenta a las personas dependientes, el colectivo realmente afectado sería de 139.876 personas (un 6,7% de la población total)⁸⁶.

Estos problemas de independización se asocian a los procesos de flexibilización y precarización del mercado de trabajo observada en los años 80 y 90, que han condicionado no sólo la persistencia hasta fechas recientes de tasas excepcionalmente altas de desempleo sino también el aumento del peso relativo de las formas de empleo inestable y la consolidación de significativas bolsas de trabajadores con bajos salarios o ingresos. A esta realidad se ha unido un factor ligado al gasto y al consumo, definido por el notable encarecimiento del precio de la vivienda (tanto en propiedad como en alquiler).

Ambos problemas están interrelacionados. El bloqueo de los procesos de reproducción social se asocia de hecho a una realidad de desfase entre ingresos y gastos en el que resultan decisivos los dos polos, tanto el aumento de las situaciones de precariedad caracterizadas por la ausencia de ingresos regulares y estables suficientes como por el desorbitado incremento del coste de acceso a la vivienda. Así, en un 76,3% de los casos de personas con problemas económicos para constituir un nuevo hogar independiente en el corto plazo, la situación de bloqueo del proceso de independización puede explicarse tanto en términos de insuficiencia de ingresos para hacer frente con regularidad a los gastos habituales de mantenimiento como de incapacidad para acumular los recursos necesarios para hacer posible el acceso a una vivienda. La pobreza encubierta se caracteriza así por una combinación de carencias de mantenimiento y de acumulación, lo que acentúa su carácter problemático.

Los datos de la EPDS sugieren de hecho que la dramática caída de la fecundidad, así como de la nupcialidad, en el País Vasco en los años 80 y 90 no es más que un reflejo de la extraordinaria dimensión del bloqueo de los procesos sociales normales de reproducción que se dan en ese

⁸⁶ La incidencia real del problema es, en realidad, mayor de lo que sugieren estas cifras ya que, en ellas, no se incluyen a las personas que, viviendo la misma problemática, no se plantean iniciar a corto plazo un proceso de independización.

territorio. Este aspecto no hace sino reflejar los límites del modelo de bienestar actual, caracterizado por la existencia de importantes problemas de pobreza encubierta. Como se señala en los informes de la EPDS, la estrategia de postergar el acceso a la independización no corresponde siempre a una opción libremente elegida; a veces supone una solución no deseada, forzada por las circunstancias.

Aunque no se dispone de datos suficientes, no hay en principio razón alguna para pensar que este diagnóstico no pudiera extrapolarse al conjunto español, al menos en lo relativo a las comunidades autónomas más desarrolladas.

A pesar del interés de la EPDS en su concepción de la pobreza encubierta, es preciso señalar que este enfoque no agota todos los problemas relacionados con el proceso de distribución de los ingresos dentro de los hogares. En este sentido, la EPDS se limita a analizar los problemas de los colectivos que plantean algún tipo de perspectiva de independización. En los demás casos, las problemáticas de pobreza encubierta no son tomadas en consideración ni, más en general, los problemas de distribución desigual de los recursos dentro del hogar. En el caso de la relación de género dentro del hogar, la no consideración de este aspecto constituye probablemente una de las principales cuestiones pendientes en el estudio de la pobreza en España.

Otros indicadores de pobreza y/o privación

Hemos podido comprobar en los apartados anteriores que el enfoque dominante en la investigación, el relacionado con la utilización de métodos relativos de medición de la pobreza, se caracteriza por su aproximación unidimensional, concretada además en la utilización de índices sintéticos que pretenden reflejar la realidad global de la pobreza.

La aproximación de la EPDS también trata de consolidar ese tipo de índices sintéticos, aunque a partir de la consideración de distintas dimensiones parciales. En general, ese tiende a ser la aproximación propia de una concepción más multidimensional de la pobreza.

En el caso de la pobreza de mantenimiento, la aproximación al estudio de los fenómenos de pobreza también puede realizarse a partir de indicadores multidimensionales asociados al contenido concreto de ese tipo de pobreza. De la misma forma que, en la dimensión de acumulación, el tratamiento de los distintos problemas de vivienda ha tenido gran importancia para fijar sub-indicadores que condicionan el contenido del índice final, en el caso de la pobreza de mantenimiento, los indicadores relativos a aspectos parciales del problema han tendido a

desarrollarse con carácter autónomo. De forma específica, han aparecido en concreto nuevos indicadores parciales relacionados con la incidencia de los problemas más graves, los asociados a dificultades de cobertura de las necesidades de alimentación.

Llama así la atención la batería de indicadores relativos a las **problemáticas de acceso a una alimentación adecuada** introducida en la EPDS del año 2000. Una de las novedades de la tercera ola de esta estadística – Gobierno Vasco (2000) - consistió precisamente en la aplicación del “Short Form of the 12-month Food Security Scale”, método estadístico diseñado en Estados Unidos para la medición de los problemas de alimentación existentes en una determinada comunidad. El objetivo del método, compuesto por 6 preguntas de fácil cumplimentación, es delimitar tres grandes categorías de población con relación al nivel de seguridad en la cobertura de las necesidades de alimentación.

Los datos finales de la EPDS 2000 reflejan el interés de considerar este tipo de indicadores de forma complementaria a la obtención de indicadores sintéticos más generales. De esta forma, se constata el mantenimiento de una incidencia elevada de las problemáticas de inseguridad alimenticia experimentadas por los hogares vascos en el último año (3,9%). Aunque la mayoría corresponde a problemáticas menos graves (2,7%), caracterizados por problemas puntuales, un 1,2% de los hogares se vio afectado por situaciones de extrema gravedad, incluso en algunos casos con percepción subjetiva de hambre (3,5% en EE.UU.). Sería sin duda de gran interés disponer de datos al respecto para el conjunto de España.

Los resultados, por tanto, avalan la conveniencia de analizar este tipo de indicadores relativos a problemas graves pero específicos, ligados a problemas concretos de cobertura de necesidades.

Un acercamiento a la problemática de la exclusión: El Plan de Lucha contra la Exclusión de Navarra

Las aproximaciones señaladas con anterioridad se centran en gran medida en el estudio de la pobreza económica, por mucho que con frecuencia se tienda a confundir este término con el de exclusión social. Por eso resulta de especial interés considerar aquellos intentos de definición social del concepto de exclusión. En este punto, la aportación más relevante es la aproximación a la exclusión contenida en el Plan de Lucha contra la Exclusión de Navarra, no sólo porque aporta una visión integral del concepto de exclusión sino porque nos facilita algunos elementos que será necesario contemplar en el estudio de indicadores.

En cuanto al concepto de exclusión, el Plan lo presenta de la siguiente manera: “La exclusión social no es simplemente la pobreza económica ... La exclusión social es una acumulación de barreras y límites que dejan fuera de la participación social mayoritaria a quienes la padecen. Estos límites y barreras son de tipo muy diverso y no se reducen (aunque incluyen) a la carencia extrema de ingresos y recursos económicos”.

Entrando en el análisis de los indicadores a considerar, el Plan identifica a las personas y los hogares como excluidos a partir de la presencia de alguno de los siguientes indicadores:

a) Pobreza económica extrema.

Siguiendo la tradición de los estudios de Edis y Foessa, el Plan navarro aplica el concepto de pobreza económica extrema a los hogares con ingresos inferiores al 25% de la renta familiar neta disponible equivalente. La argumentación es que la línea del 25% se aproxima a los baremos de la Renta Básica y de las PNC que, en la práctica, son las que introducen en la actualidad un criterio público de mínimo de ingresos a asegurar a un hogar navarro.

Al referirse al 50% se señala que, en cierto modo, “se trata de una valoración de hasta qué punto las sociedades europeas se han aproximado a un objetivo ideal de una relativa igualdad social”. Se distingue así lo que sería un indicador de pobreza extrema, ligado a la cobertura de las necesidades básicas, de un indicador más vinculado a la idea de justicia e igualdad distributiva del bienestar general. Esta concepción es coherente con la tendencia a diferenciar pobreza y renta baja.

El Plan navarro insiste, por otra parte, en la necesidad de delimitar umbrales de pobreza a nivel local. En su argumentación, la determinación de cuáles son los ingresos aceptables para garantizar una vida digna a todos los ciudadanos tiene que ver con aspectos como las formas de vida, el coste de bienes y servicios en el mercado local, y la disponibilidad de recursos del conjunto de la sociedad en el contexto más próximo, cercano y homogéneo.

El cálculo de los umbrales parte de la escala OCDE corregida, en la línea recientemente definida por Eurostat.

b) Fuertes dificultades para el acceso al empleo.

Según el Plan navarro, “para identificar la exclusión social, el simple hecho de carecer de empleo y buscarlo es insuficiente. Sólo una parte de las personas desempleadas pueden considerarse de hecho excluidas del empleo”. De acuerdo con el Plan, la presencia de un determinado problema laboral no implica automáticamente una situación de exclusión. Es preciso introducir, por tanto, una graduación.

El Plan identifica por ello dos situaciones de exclusión grave del empleo:

- * Hogares cuya persona sustentadora principal está en paro desde hace más de un año.
- * Hogares cuya persona sustentadora principal tiene un “empleo de exclusión”, es decir un trabajo marginal (venta ambulante, recogida de cartón o chatarra, temporeros agrícolas, empleadas de hogar, etc.).

c) Escaso acceso a la educación.

El Plan navarro identifica las siguientes situaciones de exclusión extrema de la educación:

- * Hogares en los que hay menores entre 3 y 16 años que no están escolarizados o que no asisten regularmente a la escuela por razones distintas de la enfermedad.
- * Hogares en los que hay personas analfabetas entre 16 y 38 años.
- * Hogares en los que hay personas de 16 a 38 sin estudios (menos de 5 años de escuela).

Los indicadores anteriores podrían extenderse a otras situaciones de precariedad, por ejemplo, jóvenes de 16 a 18 años que no continúan sus estudios después de la enseñanza obligatoria, personas de 16 a 38 años sin estudios o con estudios inferiores a la enseñanza obligatoria, personas de 38 a 64 años analfabetas, sin estudios o con estudios inferiores a los obligatorios (menos de seis años de escolaridad), personas analfabetas de 65 o más años. Podría igualmente ser de interés el indicador de las personas en las que ninguna persona del hogar tiene estudios superiores al graduado escolar.

d) Falta de acceso a una vivienda digna.

Esta cuestión es fundamental en la aproximación navarra al concepto de exclusión: “El acceso a una vivienda digna ha sido un mecanismo clave de integración social en Europa a lo largo de todo el siglo XX y, en parte, este proceso explica las altas cotas de integración de las sociedades europeas respecto de otros modelos”.

El Plan considera las siguientes situaciones de exclusión grave de la vivienda:

- * Hogares y personas sin vivienda, es decir, que viven en carromatos, chozas o chabolas o en pensiones por falta de vivienda.
- * Hogares que viven en viviendas claramente inadecuadas (con graves problemas de hacinamiento, ruina, humedades, etc.).
- * Hogares que viven en la pobreza extrema y tienen gastos de vivienda superiores al 30% de sus ingresos o carecen de equipamiento básico (cocina, frigorífico, etc.)⁸⁷.

Para el cálculo de estos indicadores se ha tenido en cuenta el total de los ingresos de carácter regular, eliminando algunos de carácter extraordinario (seguros, premios, herencias, etc.) y los gastos dedicados al pago del alquiler de la vivienda, de la amortización y los intereses del crédito hipotecario (en su caso) y de la aportación a los pagos comunes cuando es un piso compartido. No se tienen en cuenta otros gastos de comunidad, luz, agua, calefacción o teléfono, directamente vinculados al disfrute de una vivienda. Se han considerado, igualmente, en exclusiva, los hogares en viviendas, dejando al margen las situaciones de infravivienda o sin techo.

Se han identificado como elementos básicos de las viviendas, de forma que pueda desarrollarse una vida cotidiana en condiciones dignas, los siguientes bienes: cocina, energía eléctrica, retrete, agua corriente, lavabo, frigorífico, televisión (color o blanco y negro), instalación fija de baño o ducha, lavadora, agua caliente, calefacción, teléfono (fijo o portátil).

Resulta de interés recoger la argumentación defendida en el Plan navarro para tener en cuenta los elementos asociados a la vivienda: “En los análisis clásicos de pobreza, curiosamente, se han desarrollado metodologías sofisticadas para establecer las líneas de pobreza adecuadas a cada tipo de hogar según su composición, pero raramente se ha podido tener en cuenta el factor vivienda. En

⁸⁷ El nivel del 30% se toma en consideración en relación con lo previsto en la Ley de Financiación de las actuaciones Protegibles en Materia de Vivienda de Navarra. Esta ley establece que a las familias que acceden a una vivienda no debe exigírseles una aportación superior al 30% de sus ingresos.

otros países europeos, donde el acceso a la vivienda de los sectores más modestos pasa tradicionalmente por el alquiler social, esta carencia puede ser menos relevante. En España, no considerar las diferencias entre una familia con la casa pagada y otra que afronta importantes gastos de amortización e intereses, entre la que debe pagar un alquiler a precios actuales de mercado y la que disfruta de un alquiler social o de precio muy reducido, introduce un nivel de sesgo en los resultados que es muy difícil de corregir”. Esto enlaza directamente, como podemos comprobar, con la distinción entre pobreza de mantenimiento y de acumulación planteada desde un principio en la aproximación de la EPDS vasca al estudio de la pobreza.

Un 3,5% de las familias se ven afectadas por este tipo de problemas de vivienda en Navarra.

e) Fuertes dificultades en el mundo de las relaciones sociales.

Los problemas graves de conflicto social y relación considerados incluyen los siguientes aspectos:

- * La presencia en un hogar de conflictos familiares graves (malos tratos, trato inadecuado de menores, etc.)
- * La presencia de conductas socialmente rechazadas y estigmatizadas (problemas graves en relación con las drogas, prostitución, mendicidad, etc.).
- * Los problemas con la justicia penal e internamientos en centros de inserción social (centros de menores, comunidades terapéuticas, etc.).

A partir de los indicadores delimitados, la investigación navarra, realizada a través de un estudio de demanda y asistencia en centros y servicios públicos y de entidades de iniciativa social, reflejó la existencia de un 3,4% de hogares en situación de exclusión. Este dato no incluye a la población transeúnte sin residencia habitual en Navarra y a los inmigrantes extracomunitarios, la mayoría de los cuales no acceden a los programas y servicios sociales públicos. Tampoco a los colectivos no demandantes de servicios ni a los demandantes que no reconocen ciertas de las problemáticas de exclusión (malos tratos, desescolarización, etc.). De ahí que el Plan plantee un intervalo algo más amplio respecto a la incidencia real de los problemas de exclusión, situado entre el 3,4 y el 3,8% de la población.

Esta problemática afecta diferencialmente a las personas solas (5,3%) y a las familias monoparentales (8,5%). Ambos tipos suponen un 40,9% de los colectivos excluidos (41,5% son parejas con hijos).

Una de las conclusiones del Plan es el carácter decisivo de la problemática de pobreza subyacente a la mayoría de los problemas de exclusión social. Respecto a esta cuestión, el Plan señala que “[L]as personas destinatarias de las medidas que promueve este Plan de lucha contra la exclusión pueden caracterizarse, en su mayor parte, salvo casos muy particulares, por un déficit de recursos económicos que trae como consecuencia las desigualdades apuntadas”. Por esa razón, es en el nivel de pobreza extrema donde “se van a centrar la mayoría de las actuaciones previstas en el presente Plan, entendiendo que es tarea prioritaria la búsqueda de un nivel de ingresos básicos sin el cual no es posible mantener una vida digna y por debajo del cual nadie debería estar”. No obstante, además de la pobreza económica, “encontramos otros sectores en los que las necesidades pueden no ser estrictamente económicas pero que se enfrentan a carencias básicas que limitan su plena participación en la vida social”.

La conclusión anterior tiene gran importancia dado que refleja que, si bien pobreza grave y exclusión no son factores directamente relacionados, sí están estrechamente vinculados. Al mismo tiempo, no obstante, parece claro que, al igual que se detecta en la EPDS, pobreza grave y exclusión son fenómenos algo diferentes de otras problemáticas de no acceso al bienestar.

LOS INDICADORES DE POBREZA Y EXCLUSIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

Una aproximación al estudio de los indicadores de pobreza y desigualdad no puede excluir, en ningún caso, el análisis de los trabajos desarrollados en Europa, en particular en el marco del intento de la Unión Europea de consensuar un sistema de indicadores de pobreza y exclusión.

A raíz del mandato otorgado por el Consejo Europeo de Lisboa, los Estados miembros y la Comisión han tratado, en este sentido, de perfilar planteamientos comunes de cara a la definición de indicadores en el ámbito de la pobreza y la exclusión social. La necesidad de llegar a un consenso básico respecto a un sistema de indicadores comunes se basa en la necesidad de permitir a los Estados miembros y a la Comisión supervisar los progresos registrados en la consolidación del objetivo marcado por el Consejo Europeo de Lisboa, consistente en dar un impulso decisivo a la eliminación de la pobreza antes de 2010. A tales efectos, resulta necesario contar con indicadores que permitan seguir los progresos a realizar y que, además, faciliten una mejor comprensión del fenómeno de la pobreza y la exclusión social en el contexto europeo.

La labor de definición de estos indicadores se ha asignado al Comité de protección social y especialmente el subgrupo técnico «Indicadores», que comenzó a reunirse en febrero de 2001. Los trabajos de este grupo se han centrado en la mejora de los indicadores en el ámbito de la pobreza y la exclusión social, teniendo en cuenta además el decisivo acuerdo político alcanzado en el Consejo Europeo de Niza, en el que se definieron una serie de objetivos apropiados en materia de lucha contra la pobreza y la exclusión social y se volvió a invitar a los Estados miembros y a la Comisión a que definieran indicadores acordados en común. Este objetivo cobró nuevo impulso con ocasión del Consejo Europeo de Estocolmo, celebrado en marzo de 2001. En él, los Jefes de Estado y de Gobierno otorgaron al Consejo el mandato de adoptar, antes de finales de año, un conjunto de indicadores sobre la integración social acordados en común.

Al seleccionar los indicadores⁸⁸, el Comité de protección social ha tratado de contemplar todos los ámbitos principales que deben cubrirse, teniendo en cuenta las diferencias en la importancia que los Estados miembros atribuyen a los diferentes ámbitos. El objetivo ha sido conseguir que el conjunto de indicadores comunitarios goce de un respaldo general y que el conjunto de indicadores propuesto constituya un todo integrado y no una suma inconexa de indicadores individuales. En este contexto, el Comité de protección social decidió hacer más hincapié en los indicadores que ponen de manifiesto los resultados obtenidos en el ámbito social que en los medios por medio de los cuales se obtienen estos resultados.

⁸⁸ Ver, al respecto, el informe del Comité de protección social, “Informe sobre los indicadores en el ámbito de la pobreza y la exclusión social. Octubre de 2001”. El informe está disponible en: http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/jan/report_ind_es.pdf

El Comité llegó a un acuerdo sobre los siguientes principios metodológicos respecto a las cualidades que debían tener los indicadores:

- un indicador debe captar la esencia del problema y tener una interpretación normativa clara y aceptada;
- un indicador debe ser fiable y estar validado estadísticamente;
- un indicador debe adaptarse a las acciones políticas pero no estar sujeto a manipulaciones;
- un indicador debe ser suficientemente comparable entre los Estados miembros y, en la medida de lo posible, coherente con las normas aplicables a escala internacional;
- un indicador debe estar actualizado y prestarse a revisión;
- la medición de un indicador no debe ser excesivamente gravosa para los Estados miembros, las empresas o los ciudadanos de la Unión;
- el conjunto de indicadores debe cubrir las diferentes dimensiones de manera equilibrada;
- los indicadores deben ser coherentes entre sí y el peso de cada uno de ellos debe ser proporcionado;
- el conjunto de indicadores debe ser lo más transparente y accesible posible para los ciudadanos de la Unión Europea.

Según el Comité, por otra parte, es preciso poder disponer de un gran número de indicadores para evaluar correctamente la naturaleza pluridimensional de la exclusión social⁸⁹.

El Comité de protección social propone la clasificación de los indicadores en tres niveles diferentes, estructurados por orden de prioridad:

⁸⁹ En el Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social español se refleja esa concepción pluridimensional del concepto de exclusión al uso en el contexto europeo, señalando que: “[L]a exclusión social, por tanto, presenta un carácter multidimensional o poliédrico tanto en su génesis como en su plasmación social. De esta manera, pueden identificarse una serie de ámbitos en los que se gestan los distintos colectivos sociales expuestos a los procesos de exclusión social. En concreto, los ejes o ámbitos en los que se concreta el fenómeno en cuestión son los siguientes: (a) pobreza, en el sentido de ingresos económicos; (b) dificultad en la integración laboral; (c) problemas de acceso a la educación y los mínimos educativos; (d) ausencia de una vivienda digna; (e) carencia de salud, de capacidad psico-física o de asistencia sanitaria; (f) ausencia o insuficiencia de apoyos familiares; (g) ámbitos de marginación social; (h) dificultad en el acceso a la justicia; (i) problemas para el acceso o aprendizaje a las nuevas tecnologías”.

- *Los indicadores primarios*, compuestos de un número restringido de indicadores principales que cubrirían aquellos ámbitos considerados más importantes de cara a la exclusión social.
- *Los indicadores secundarios* vendrían en apoyo de estos indicadores primarios y describirían otras dimensiones del problema.
- Se contempla además la posibilidad de definir un tercer nivel de indicadores, que los Estados miembros podrían incluir en sus planes nacionales de acción sobre la inclusión social. Su finalidad sería resaltar las particularidades de ámbitos específicos y de facilitar la interpretación de los indicadores primarios y secundarios.

A diferencia de los indicadores correspondientes a este tercer nivel, que no estarían armonizados a escala europea, los dos primeros niveles estarían compuestos de indicadores definidos y adoptados de común acuerdo. De esta forma, estos indicadores deberán ser utilizados por los Estados miembros de cara al siguiente proceso de establecimiento de planes nacionales de acción sobre la inclusión social así como por la Comisión y los Estados miembros en el informe conjunto sobre la inclusión social.

EL SISTEMA DE INDICADORES EUROPEO

Inspirándose en los principios antes enunciados, el Comité de protección social ha adoptado un conjunto de 18 indicadores de pobreza y exclusión social. Los presentamos a continuación de manera detallada, diferenciando los 10 indicadores primarios retenidos de los 8 indicadores secundarios también planteados por el Comité.

Como podremos comprobar, mientras algunos de estos indicadores plantean pocos problemas y debates, otros en cambio están todavía claramente sujetos a discusión.

Indicadores primarios

1. Tasa de renta baja (desglosada por sexo, edad, situación profesional más frecuente, tipo de hogar y situación en cuanto a la vivienda y, a título de ejemplo, los valores para hogares típicos) después de transferencias sociales. El umbral de renta baja queda fijado en el 60 % de la renta mediana.

	Indicador	Definición
1a	Tasa de renta baja (desglosada por sexo, edad, situación profesional más frecuente, tipo de hogar y situación en cuanto a la vivienda y, a título de ejemplo, los valores para hogares típicos) después de las transferencias	<p>Porcentaje de personas que viven en hogares cuya renta total equivalente es inferior al 60 % de la renta mediana nacional equivalente.</p> <p>Grupos de edad:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 0-15 2. 16-24 3. 25-49 4. 50-64 5. 65 y más <p>Desglose por sexo para todos los grupos de edad + total.</p>
1b	Tasa de renta baja después de transferencias, desglosada por situaciones profesionales más frecuentes	<p>Porcentaje de personas de 16 años o más que viven en hogares cuya renta total equivalente es inferior al 60 % de la renta mediana nacional equivalente.</p> <p>Situaciones profesionales más frecuentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. trabajador por cuenta ajena 2. trabajador por cuenta propia 3. desempleado 4. jubilado 5. inactivo – otros. <p>Desglose por sexo para todas las categorías + total.</p>

	Indicador	Definición
1c	Tasa de renta baja después de las transferencias, desglosada por tipo de hogar	<p>Porcentaje de personas que viven en hogares cuya renta total equivalente es inferior al 60 % de la renta mediana nacional equivalente.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. hogar de 1 persona menor de 30 años 2. hogar de 1 persona de entre 30 y 64 años 3. hogar de 1 persona de al menos 65 años 4. 2 adultos sin hijos a cargo; al menos uno de ellos de 65 años o más 5. 2 adultos sin hijos a cargo; ambos menores de 65 años 6. otros hogares sin hijos a cargo 7. persona solas, con al menos un hijo a cargo 8. 2 adultos, con 1 hijo a cargo 9. 2 adultos, con 2 hijos a cargo 10. 2 adultos, con al menos 3 hijos a cargo 11. otros hogares con hijos a cargo 12. Total
1d	Tasa de renta baja después de las transferencias, desglosada por situación en cuanto a la vivienda	<p>Porcentaje de personas que viven en hogares cuya renta total equivalente es inferior al 60 % de la renta mediana nacional equivalente.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Propietario o exento del pago de alquiler 2. Inquilino 3. Total
1e	Umbral de renta baja (valores ilustrativos)	<p>Valor del umbral de renta baja (60 % de la renta mediana nacional equivalente), en Estándar de Poder Adquisitivo (EPA), euros y moneda nacional, para:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Hogares de una persona 2. Hogares de 2 adultos y 2 niños.

Como puede comprobarse, el primer indicador hace referencia a la tasa de renta baja, definida de acuerdo con las recomendaciones de Eurostat. Es importante considerar las implicaciones conceptuales de esta aproximación, asimilándose los conceptos de baja renta y pobreza (e incluso exclusión). También debe mencionarse que el tratamiento del indicador es complejo, definiéndose en realidad en términos de cinco sub-indicadores.

Respecto al indicador definido, conviene precisar en este punto que se ha admitido la posibilidad, defendida por varios países, de aplicarlo utilizando el 50% del ingreso mediano. Así, por ejemplo, en algunos Estados, como Dinamarca, se considera prudente no utilizar el indicador de Eurostat, considerando que el ECHP tiene una serie de debilidades, prefiriendo utilizar registros administrativos para este tipo de análisis. De esta forma, el grupo de bajos ingresos en Dinamarca ha sido definido además en términos del 50% del ingreso mediano (Ministry of Finance, *"Familier og Indkomster"* (Families and Incomes), November 2000).

Este planteamiento ha tenido resultados prácticos y en la actualidad, de hecho, cabe la posibilidad de optar por el 50% o por el 60% del ingreso mediano equivalente.

Analizando los indicadores utilizados en otros países, en la forma en que quedan reflejados en los distintos Planes Nacionales sobre la inclusión social, 2001⁹⁰, conviene en este punto realizar algunas precisiones complementarias respecto al indicador adoptado.

En el Reino Unido, por ejemplo, se utilizan distintos niveles de porcentajes respecto a la media y la mediana de ingresos. De esta forma, se calculan tasas de pobreza o baja renta para el 40, 50 y 60% de la media y para el 50, 60 y 70% de la mediana. Por otra parte, a diferencia del método Eurostat, que opta por una versión adaptada de la escala de equivalencia clásica de la OCDE, las tasas británicas se obtienen utilizando la escala de McClements. Otra particularidad de la aproximación británica, sin duda de interés, es que los indicadores se reflejan en dos dimensiones, en función de los ingresos netos disponibles antes y después de aplicar los costes relativos a la vivienda.

Por otra parte, muchos países pretenden conocer los resultados relativos a los indicadores antes y después de las transferencias sociales. En este sentido, por ejemplo, en el documento del Plan belga se establecen tres niveles de ingresos diferentes para el cálculo de los indicadores:

- A. Tasa de baja renta con los ingresos de base, incluyendo los ingresos privados procedentes del trabajo y del capital.
- B. Tasa de baja renta con los ingresos de base más las pensiones.
- C. Tasa de baja renta con los ingresos de base, más las pensiones y todas las demás transferencias sociales.

Partiendo de esta aproximación, Bélgica define además una serie de indicadores de impacto y eficacia que resultan de interés. Estos indicadores son los siguientes:

- * Impacto relativo: $A-B/A$ (%).
- * Eficacia: $[B/(\text{transferencia media (excluidas pensiones) per cápita})]*1000$ (en euros y en PPS).
- * Eficacia: $[C/(\text{transferencia media (incluidas pensiones) per cápita})]*1000$ (en euros y en PPS).

El planteamiento belga contradice en parte el modelo de la Unión Europea, en el que las pensiones se consideran parte de los ingresos de base u originales y no, por tanto, como una transferencia social. En el contexto belga, sin embargo, se considera necesario fijar un nivel

⁹⁰ Pueden consultarse los diferentes Planes Nacionales en la siguiente página web de las instituciones europeas: http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jun/napsincl2001_en.html.

complementario al de la UE en el que se considere a las pensiones como transferencias sociales. La razón esgrimida, de clara aplicación al modelo español, es que las pensiones proceden en su mayor parte de la Seguridad Social.

En una línea de análisis diferencial de los indicadores, antes y después de transferencias, en Francia se calcula este conjunto de indicadores con carácter general y también aplicados a una serie de colectivos específicos, concretamente los siguientes:

- * Menores.
- * Personas menores de 30 años (excluidos estudiantes), distinguiendo a las personas solas.
- * Familias monoparentales.

En otros Estados europeos, el intento de insistir en la presencia de menores en hogares con bajos ingresos resulta igualmente de especial relevancia a la hora de fijar indicadores. Así ocurre, por ejemplo, en Irlanda o Portugal. En este último país, además de los indicadores generales, se introduce además el siguiente indicador específico:

- * Porcentaje de menores de 16 años relacionados con casos de explotación infantil.

Como veremos, el tratamiento de los niveles de pobreza antes de transferencias se plantea como indicador secundario (ver indicador número 13).

En Italia, por su parte, la aproximación a la medición del indicador parte del indicador de gasto de las familias. La razón alegada es que la utilización de este indicador aporta en Italia estimaciones más fiables de la renta disponible familiar, facilitando además un análisis más desagregado de la pobreza. Se hace así posible un análisis más ajustado de las diferencias territoriales así como de las diferencias existentes entre grupos en función de la composición y tamaño de la familia, el género, el nivel de estudios y demás variables relativas a la condición de la persona de referencia.

Respecto a la comparación entre pobreza y bajos salarios, también resulta de interés mencionar la propuesta portuguesa de definición del concepto de bajos salarios, situado en alrededor de 2/3 del salario medio.

El interés por algún tipo de indicador de pobreza absoluta resulta igualmente relevante en muchos países, defendiéndose por ejemplo en Italia la utilización complementaria de indicadores

basados en el cálculo de una cesta de bienes esenciales. De ahí que, en dicho país, se utilice el siguiente indicador de pobreza absoluta:

- * Indicador de pobreza absoluta: Porcentaje de familias situadas por debajo de una línea de pobreza absoluta definida a partir del valor de una cesta mínima de bienes y servicios considerados esenciales.

Otros Estados insisten también en esta cuestión. Así ocurre con el Reino Unido, Portugal o Luxemburgo, quien asocia el indicador de pobreza absoluta al nivel fijado por el ingreso mínimo garantizado (RMG).

En Irlanda, se introduce por su parte una definición de *pobreza consistente* (consistent poverty) que modifica ligeramente el planteamiento de Eurostat. De esta forma, la pobreza queda definida como una situación en la que están presentes tanto una situación de insuficiencia de recursos, medida en términos del 50 o 60% del ingreso medio o mediano, y una situación asociada de privación. Esta situación de privación básica hace referencia a la presencia de al menos un indicador carencial de una lista de ocho indicadores básicos referidos a carencias relativas a la cobertura de las siguientes necesidades:

- Una vivienda con calor suficiente (“not being able to afford heating”).
- Una comida sustancial al día (“a substantial meal once a day”).
- Vestuario predominantemente nuevo y no de segunda mano (“new rather than second-hand clothes”).
- Una comida con carne, pollo o pescado cada dos días (“a meal with meat, chicken or fish every second day”).
- Un abrigo caliente (“a warm overcoat”).
- Dos pares de zapatos en buen estado (“strong shoes”).
- Un asado o equivalente una vez a la semana (“a ‘roast’ or equivalent once a week”).
- Necesidad de endeudarse para hacer frente a los gastos de consumo diarios (“falling into arrears or debt paying everyday household expenses”).

La investigación desarrollada al respecto por el Economic and Social Research Institute irlandés (ESRI) ha reflejado que la combinación de indicadores de ingreso y privación permite integrar en la medida de la pobreza aspectos inherentes a las experiencias vitales y a la insuficiencia de recursos, evitando la excesiva relativización de la aproximación Eurostat – ver Layte *et al.* (2001). De esta forma se introducen los ocho indicadores mencionados como necesidades sociales básicas a

cubrir, de acuerdo con la percepción de la población. Se trata, en este sentido, de elementos que cada hogar debería ser capaz de tener y del que ninguno debería quedar privado, a juicio de la población irlandesa.

Para justificar esta aproximación, se señala que si bien el umbral de pobreza aumentará si los recursos de la comunidad aumentan, lo contrario sucederá en tiempos de crisis. Esto supondría la paradoja de que, si la medida de la pobreza se basara en exclusiva en umbrales de pobreza relativa, podría darse un descenso de la incidencia del fenómeno en un contexto de fuerte caída en las condiciones de vida. En Irlanda, en cualquier caso, se presta una notable atención al estudio de la relación existente entre privación y medidas de ingreso, consideradas éstas además en sentido amplio para tomar igualmente en cuenta los beneficios en especie procedentes de los servicios públicos.

Esta aproximación evidencia con claridad los límites del indicador relativo de Eurostat. Como se señala en el Plan de inclusión belga, debe recordarse que este indicador de pobreza no mide la pobreza en sentido estricto sino una determinada forma de desigualdad⁹¹. De ahí que en el informe belga se plantee la incorporación, como indicador secundario, de un indicador subjetivo de pobreza, admitiendo que las nociones de pobreza y de riqueza no sólo son nociones relativas sino también subjetivas.

A la hora de considerar esta dimensión subjetiva de la pobreza, en Bélgica se introducen los siguientes indicadores:

⁹¹ En el informe belga se señala lo siguiente: «Uno de los inconvenientes de este método es que este indicador de pobreza no mide especialmente la pobreza, sino más bien un determinado aspecto de la desigualdad de recursos, esto es la proporción de personas que se encuentran en la posición más baja de la escala de distribución de recursos. Un indicador de pobreza únicamente monetario, por otra parte, tiene insuficientemente en cuenta los esfuerzos políticos efectuados de cara a disminuir el coste de las provisiones para los bajos ingresos, por ejemplo en el ámbito de los cuidados de salud ..., tarifas reducidas para los equipamientos de interés general» (traducción libre).

A esto añadiremos la confusión continua, en todos los documentos UE, entre los conceptos de pobreza, exclusión y bajos salarios, considerados como equivalentes en la práctica al ser remitidos todos ellos al mismo indicador.

- A. Proporción de personas por debajo de la mediana de ingresos calculada a partir de las respuestas dadas por los hogares a la pregunta relativa al “ingreso mínimo hogar necesario para llegar a fin de mes”, entendida como indicador subjetivo de la noción de bajos ingresos. La mediana equivalente se convierte en el umbral subjetivo de bajos ingresos.
- B. Ídem pero eliminando a las personas del quinto quintil, de manera que se supriman las estimaciones excesivamente elevadas aportadas por los hogares ricos.
- C. Ídem pero eliminando a los hogares situados por encima de la mediana
- D. Ídem pero sin tener en cuenta a aquellos que tienen ingresos superiores al 60% del ingreso mediano.

Los resultados al respecto son de particular interés:

- a) En primer lugar, se constata la cercanía de la proporción de personas que, en las encuestas, señalan que experimentan muchas o enormes dificultades para llegar a fin de mes y el indicador de bajos ingresos o pobreza de Eurostat (13 frente a 15%).
- b) El informe belga refleja un ligeramente superior impacto de la pobreza medida a través de indicadores subjetivos que mediante el indicador de Eurostat (22% frente a 15%). Sin embargo, el indicador, se acerca sustancialmente si el indicador subjetivo se calcula utilizando como referencia en exclusiva a los hogares situados en la parte baja de la distribución, con ingresos objetivamente bajos, en este caso por debajo de la mediana (19% frente a 15%), bajando la diferencia cuando se considera a los colectivos objetivamente pobres (16% frente a 15%).

Estos datos avalan, sin duda, el interés de trabajar con indicadores subjetivos y de considerar la distinción entre los conceptos de pobreza y de ausencia de bienestar. En este sentido, pocas dudas existen hoy, al menos en el País Vasco, de que los indicadores señalados, que reflejan los supuestos de la aproximación SPL tradicional y del método estadístico europeo, son buenos indicadores pero no de pobreza sino de ausencia de bienestar⁹².

⁹² Ver al respecto la tesis mantenida por Sanzo (2002a), en la que se fundamenta la aproximación de la EPDS vasca, según la cual estos indicadores no miden tanto la pobreza, fenómeno socialmente asociado a la dificultad de hacer frente a las necesidades básicas, como problemas más generales de ausencia de bienestar

La necesidad de trabajar con indicadores subjetivos también es recogida por Italia, donde se plantea la necesidad de una aproximación que integre los indicadores calculados a partir de variables objetivas con indicadores de naturaleza subjetiva. El argumento es que centrarse en exclusiva en variables objetivas supone correr el riesgo de medir con los mismos instrumentos situaciones que se basan en contextos culturales extremadamente diferenciados y que, a igualdad de nivel del indicador objetivo, pueden traducirse de manera muy diferenciada en términos de inclusión/exclusión. De ahí la conveniencia de trabajar, de una parte, con indicadores que reflejen la percepción de la pobreza y, de otra, con indicadores no monetarios que reflejen la dificultad económica para hacer frente a determinados gastos. Como puede comprobarse, se trata de una propuesta que resulta muy similar a la que se aplica en la actualidad en Irlanda.

Los indicadores subjetivos planteados, de forma específica en Italia, son los siguientes:

- * Porcentaje de familias que se declaran pobres o muy pobres.
- * Porcentaje de familias que declaran tener dificultad para hacer frente al pago de una serie de bienes o servicios (relativos a aspectos tales como vestido, gastos médicos, alquileres, etc.).

Respecto a las cuestiones planteadas en este punto, en el Plan nacional del Reino de España los indicadores planteados para hacer frente al cálculo de las tasas de pobreza son los siguientes:

- * Número de personas por debajo del 60% de la mediana
- * Número de personas en situación de pobreza extrema, por debajo del umbral del 25% de la renta media disponible.
- * Número de hogares con mucha dificultad para llegar a fin de mes.
- * Número de beneficiarios de Rentas Mínimas de Inserción.

2. Distribución de la renta (Relación de los quintiles de renta)

	Indicador	Definición
2	Distribución de la renta	S80/S20: Relación entre el 20 % de renta más alta, en la distribución de la renta, y el 20 % de renta más baja.

En general, este indicador plantea menos debate. En las propuestas francesa y belga, sin embargo, también se considera la posibilidad de analizar la relación existente entre el 10% de renta más alta y el 10% de la renta más baja.

En este punto, los mencionados informes plantean otro indicador relevante, en especial para el estudio de la problemática de las mujeres:

- * Nivel de vida de las familias monoparentales respecto al nivel de vida medio del conjunto de las familias.

3. Persistencia de renta baja

	Indicador	Definición
3	Persistencia de renta baja	Personas que viven en hogares cuya renta total equivalente es inferior al 60 % de la renta mediana nacional equivalente en el año n y durante (al menos) dos de los años n-1, n-2, n-3. Desglose por sexo + total.

Este indicador tampoco plantea excesivos problemas, aún cuando, como pudimos observar en su momento, la mayoría de las investigaciones sobre pobreza dinámica utilicen el indicador del 50% de los ingresos medianos. Como mecanismo de previsión respecto a esta cuestión, en Bélgica el estudio de la población afectada por una situación de bajos ingresos de manera durable se realiza utilizando porcentajes del 40, 50 y 60% de la mediana.

La problemática de la pobreza persistente es igualmente destacada en Italia, país en el que se insiste en la necesidad de desarrollar medidas complementarias relativas a pobreza recurrente y pobreza ocasional.

4. Desfase de la renta baja mediana

	Indicador	Definición
4	Desfase de la renta baja mediana	Diferencia entre la renta media de las personas con renta baja y el umbral de renta baja, expresada en porcentaje del umbral de renta baja. Desglose por sexo + total.

La medida señalada, en tanto que reflejo del denominado *poverty gap* plantea pocos problemas, apenas algunas referencias relativas a la necesidad de complementar el análisis general con algunos estudios parciales. Así, en Francia y en Bélgica, se insiste en la medición de la intensidad de la pobreza, antes y después de transferencias sociales, en función de la composición del hogar. En

Bélgica, se introducen además medidas de impacto y eficacia de las transferencias sociales, en la línea de lo observado en el punto 1, relativo a la medición de la tasa de renta baja.

Conviene también destacar en este punto que, en Francia, se calcula igualmente la intensidad de la pobreza, antes y después de impuestos y transferencias sociales, para las personas menores de 30 años (excluidos estudiantes). El tratamiento específico de la situación de las personas solas constituye un punto importante de la aproximación.

5. Cohesión regional

	Indicador	Definición
5	Cohesión regional	Coficiente de variación de las tasas de empleo en el nivel NUTS 2.

6. Tasa de desempleo de larga duración

	Indicador	Definición
6	Tasa de desempleo de larga duración	Número total de desempleados de larga duración (12 meses; definición de la OIT) en relación con la población activa total; desglose por sexo + total.

En Bélgica, se aplica el indicador igualmente respecto al conjunto de desempleados, midiendo de esta forma la intensidad del paro de larga duración entre los parados.

En este punto, el Plan de España resulta en general más detallado que el de otros países, planteándose la necesidad de tener en cuenta una serie de indicadores complementarios.

- * Número de parados de larga duración mayores de 45 años y de nivel educativo inferior al secundario
- * Número de parados de larga duración menores de 25 años y de nivel educativo no superior al secundario
- * Personas subempleadas

7. Personas que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros

	Indicador	Definición
7	Personas que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros	Personas de 0 a 65 años (0 a 60) que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros. Se toman en consideración todos los hogares excepto aquellos en los que todos sus miembros entran en una de estas categorías: - menores de 18 años - de entre 18 y 24 años estudiando o inactivos - de 65 años (60) o más y no trabajan.

Respecto a este indicador, en Francia se calcula igualmente la proporción de individuos y hogares en los que todas las personas de 18 o más años, no estudiantes ni pensionistas, carecen de empleo. Se calcula igualmente la proporción de menores que viven en hogares sin activos ocupados (excluyendo estudiantes y pensionistas).

Bélgica es el Estado que ha desarrollado más el tratamiento de esta cuestión. De esta forma, en este país se plantean los siguientes indicadores de desarrollo:

- * Proporción de la población total viviendo en hogares sin empleo.
- * Proporción de menores de 5 años viviendo en hogares sin empleo.
- * Proporción de menores de 5 a 11 años viviendo en hogares sin empleo.
- * Proporción de menores de 12 a 17 años viviendo en hogares sin empleo.
- * Proporción de menores de 18 años viviendo en hogares sin empleo.
- * Proporción de desempleados viviendo en hogares sin empleo.
- * Proporción de menores de 18 años viviendo en hogares sin empleo respecto a la población total viviendo en hogares sin empleo.
- * Proporción de desempleados viviendo en hogares sin empleo respecto a la población total viviendo en hogares sin empleo.

En este país, sin embargo, los colectivos excluidos de la población activa son algo diferentes a los planteados por la UE, siendo los siguientes:

- a) Todos los niños menores de 18 años.
- b) Los jóvenes de 18 a 24 años que siguen una formación a tiempo completo.
- c) Las personas mayores de 60 años y más que no se encuentran en situación de actividad (como personas empleadas o autónomas)

En el Reino Unido, se presta atención a la presencia de menores, fijándose el siguiente indicador:

- * Proporción de menores de 16 años en hogares en los que algún miembro está en edad de trabajar y ninguno de los adultos trabaja⁹³.

No obstante, también se aplica el anterior indicador a la propia población en edad laboral.

- * Proporción de personas en edad activa en hogares en los que algún miembro está en edad de trabajar y ninguno de los adultos trabaja.

8. Personas que abandonan prematuramente la enseñanza y no siguen ningún tipo de educación o formación

	Indicador	Definición
8	Personas que han abandonado la enseñanza prematuramente y no siguen ningún tipo de educación o formación	Proporción de la población de entre 18 y 24 años que han alcanzado el nivel 2 CINE, o un nivel inferior, y no siguen ningún tipo de enseñanza o formación. Desglose por sexo + total.

9. Esperanza de vida al nacer

	Indicador	Definición
9	Esperanza de vida al nacer	Número de años que una persona puede esperar vivir, a partir de 0. Desglose por sexo.

10. Percepción del propio estado de salud

	Indicador	Definición
10	Percepción del propio estado de salud, por nivel de renta	Relación entre la proporción de personas de 16 años o más que califican su salud de mala o muy mala, de acuerdo con la definición de la OMS, en los quintiles inferiores y superiores (por renta equivalente). Desglose por sexo + total.

⁹³ Se considera en este caso a las mujeres de 16 a 59 años a los hombres de 16 a 64 años como parte del colectivo en edad potencialmente activa.

Indicadores secundarios

11. Dispersión en torno al umbral del 60 % de la renta baja mediana

	Indicador	Definición
11	Distribución en torno al umbral de renta baja	Personas que viven en hogares cuya renta total equivalente es inferior al 40, 50 y 70 % de la renta mediana nacional equivalente.

12. Tasa de renta baja en un momento determinado

	Indicador	Definición
12	Tasa de renta baja en un momento determinado	Año de base PHCE de 1995. 1. Tasa de renta baja relativa en 1997 (= indicador 1). 2. Tasa de renta baja relativa en 1995 multiplicada por el factor inflación de 1994/96.

13. Tasa de renta baja antes de las transferencias

	Indicador	Definición
13	Tasa de renta baja antes de las transferencias	Tasa de renta baja relativa, en la que la renta se calcula de la manera siguiente: 1. Renta en la que se excluyen todas las transferencias sociales. 2. Renta en la que se incluyen las pensiones de jubilación y de supervivencia. 3. Renta después del conjunto de las transferencias sociales (= indicador 1). Desglose por sexo + total.

14. Distribución de la renta (coeficiente de Gini)

	Indicador	Definición
14	Coefficiente de Gini	Relación entre las partes acumulativas de la población distribuida según su renta y las partes acumulativas del total de su renta.

Hay que precisar únicamente en este punto que, en Francia, se propone calcular este coeficiente antes y después de impuestos y transferencias sociales.

15. Persistencia de renta baja (tomando como base el 50 % de la renta mediana)

	Indicador	Definición
15	Persistencia de renta baja (inferiores al 50 % de la renta media nacional)	Personas que viven en hogares cuya renta total equivalente es inferior al 50 % de la renta media nacional equivalente en el año n y durante (al menos) dos de los años n-1, n-2, n-3. Desglose por sexo + total.

Este indicador debe analizarse en relación con el número 3, incorporado a los indicadores primarios.

16. Proporción de desempleo de larga duración

	Indicador	Definición
16	Proporción de desempleo de larga duración	Número total de desempleados de larga duración (³ 12 meses; definición de la OIT) en relación con el número total de desempleados. Desglose por sexo + total.

17. Tasa de desempleo de muy larga duración

	Indicador	Definición
17	Tasa de desempleo de muy larga duración	Número total de desempleados de muy larga duración (24 meses; definición de la OIT) en relación con la población activa total. Desglose por sexo + total.

18. Personas con bajos niveles educativos

	Indicador	Definición
18	Personas con bajos niveles educativos	Tasa de obtención del nivel 2 CINE, o un nivel inferior, en la educación para adultos, por grupos de edad (25-34, 35-44, 45-54, 55-64). Desglose por sexo + total.

Las tareas pendientes

El planteamiento del Comité de protección social es que, con este primer conjunto de indicadores, los Estados miembros y la Comisión podrán medir, de forma comparativa, una serie de aspectos clave de la pobreza y la exclusión social, entendida como fenómeno pluridimensional. Sin embargo, el Comité reconoce que la lista de indicadores elaborada no atribuye la misma importancia a todas las dimensiones pertinentes, por lo que recomienda que los trabajos continúen, centrándose en las siguientes cuestiones:

- El examen de la posibilidad de definir de común acuerdo otros indicadores en una serie de ámbitos pertinentes para la exclusión social: condiciones de vida (incluida la participación social), pobreza persistente y ocasional, acceso a servicios públicos y privados esenciales, cuestiones territoriales e indicadores a escala local, pobreza y trabajo, endeudamiento, dependencia de las prestaciones sociales y prestaciones familiares;
- El examen de la forma de percibir y evaluar de manera más satisfactoria la dimensión de género en relación con la pobreza y la exclusión social.

El Comité recomienda igualmente que, en aras de una mayor precisión y comparabilidad, se sometan a un examen técnico más pormenorizado los siguientes aspectos:

- Mejora de la comparabilidad de la información y elaboración de informes sobre vivienda digna, coste de la vivienda y personas sin hogar.
- Definición de indicadores sobre lectura, escritura y cálculo elemental, y acceso a la educación.
- En el ámbito de la salud, examen de medidas en relación con una esperanza de vida cualitativamente aceptable, la mortalidad prematura en función de las condiciones socioeconómicas y, como propone el Grupo operativo sobre estadísticas de renta y condiciones de vida (EU-SILC), el acceso a la asistencia sanitaria.
- Estudio de los grupos que no viven en «hogares privados», especialmente las personas sin hogar y las que viven en instituciones (asilos de ancianos, prisiones, orfanatos, etc.)

Respecto a las carencias señaladas, uno de los aspectos más llamativos es la ausencia de tratamiento de la problemática de la vivienda en el sistema de indicadores analizados. En este sentido, el Comité de protección social reconoce, como una de las principales carencias del modelo, que no está todavía en condiciones de proponer un indicador acordado en común sobre una dimensión fundamental, como es el alojamiento.

No obstante, los miembros del Comité sí han avanzado un acuerdo sobre un planteamiento común, señalando en este sentido que los futuros planes nacionales de acción contra la inclusión deberían contener información cuantitativa sobre tres cuestiones básicas:

- (1) Características de lo que debería considerarse una vivienda digna.
- (2) Indicadores relativos al coste de la vivienda.
- (3) Datos sobre personas sin hogar y en otras condiciones de vivienda precarias.

A más largo plazo, sin embargo, el Comité de protección social considera que los trabajos a desarrollar no deberían limitarse a la definición, basándose en datos actuales, de una serie de indicadores acordados en común, destacando la problemática que representa la ausencia de una

base estadística suficiente. En este sentido, pese a que, en los últimos años, las bases de datos europeas han registrado mejoras indiscutibles, el Comité considera que siguen siendo escasos los datos comparables disponibles, y muchos de ellos no están actualizados. A fin de garantizar el control del proceso de integración social en su pluridimensionalidad, es de vital importancia desarrollar la capacidad estadística, sacando al mismo tiempo el máximo provecho de los datos de que se dispone actualmente. En el futuro, sin embargo, el instrumento EU-SILC constituirá una fuente importante de datos comparables, centrándose por tanto en este instrumento estadístico las principales esperanzas para un análisis apropiado de la pobreza en Europa. EU-SILC aspira, en este sentido, a convertirse en la fuente de referencia de la UE para estadísticas sobre distribución comparativa de la renta y exclusión social. Sus dos objetivos básicos son la alta calidad, especialmente en cuanto a la comparabilidad y la puntualidad, y la flexibilidad.

Como señala, Ian Dennis, el instrumento constará tanto de una dimensión transversal (prioridad inicial) como de una dimensión longitudinal y se basará en mayor medida en fuentes de datos nacionales, en un intento de armonizar los resultados más que la recogida de datos.

La información transversal se recopilará anualmente a escala nacional. Será multidimensional y abarcará renta, trabajo, demografía, vivienda, educación y salud, con módulos adicionales de manera rotativa.

La información longitudinal también se actualizará anualmente. No obstante, cubrirá tan sólo los cuatro años anteriores a la fecha de la encuesta y su contenido será más limitado: sólo abarcará renta, trabajo y un conjunto reducido de variables no monetarias de carencias⁹⁴.

⁹⁴ Ian Dennis, Medir la dicha y la miseria, Revista Fuentes Estadísticas, Fuentes Europeas - Revista N° 63 - Marzo de 2002

OTROS INDICADORES

Como puede comprobarse, la lista de indicadores utilizados resulta muy genérica, ofreciendo notables carencias, claramente perceptible en el informe del Comité de Protección Social. A fin de profundizar en las posibles alternativas a dichas carencias, conviene analizar los distintos indicadores propuestos en los Planes Nacionales de acción sobre la inclusión.

Operando de esta forma, hemos tratado de recoger los principales indicadores considerados que pudieran resultar relevantes en el estudio de la pobreza, centrándonos de forma explícita en los que tratan de medir la pobreza y la desigualdad, más que las causas o las consecuencias de la misma. Hemos tratado, por otra parte, de adaptar – en términos conceptuales - estos indicadores a la terminología al uso en España.

Presentamos a continuación los resultados, adoptando como base para el análisis el modelo de indicadores más desarrollado, el presentado en el informe francés. Como podremos comprobar, la mayoría de los indicadores complementarios que podrían ser considerados hacen referencia a tres grandes dimensiones:

- La vivienda y a las condiciones generales de vida, lo que en la EPDS se incluye en el concepto de pobreza de acumulación.

- Los problemas que tienen relación con el acceso y dinámica a las prestaciones básicas de garantía de recursos.

- La problemática familiar y de género.

Indicadores generales de carencias

1. Indicadores generales de exclusión

* Proporción de individuos excluidos.

Resulta de interés, en este punto, la aproximación fijada en Dinamarca para definir al colectivo de excluidos, definiéndose dos tipos de colectivos excluidos diferenciados:

- El *marginal group*, grupo que aparece como el que, durante más del 80% del tiempo en los últimos 3 años, ha estado en alguna de las siguientes situaciones:
 - Desempleo
 - Programas activos de acceso al empleo
 - Formación ocupacional o profesional.

- El *social group*, compuesto por personas no incluidas en el grupo anterior que, durante más del 80% del tiempo en los últimos 3 años, han estado en alguna de estas situaciones:
 - Desempleo
 - Programas activos de acceso al empleo
 - Formación ocupacional o profesional.
 - Programas tipo RMI y similares (no incluidas en el grupo anterior).

2. Indicadores relativos a carencias en materia de salud

* Población que vive en un hogar en el que algún miembro ha tenido que diferir o anular el recurso a cuidados de salud por razones financieras (Bélgica).

El análisis incluye la consideración del tipo de cuidados que se han debido ser diferidos o anulados por razones financieras (en proporción de los hogares afectados).

* Proporción de la población de 16 o más años cuyas actividades cotidianas están gravemente condicionadas como consecuencia de una enfermedad, una afección o una minusvalía (Bélgica).

3. Otros indicadores de carencia

- * Hogares e individuos afectados por problemas de sobreendeudamiento.
- * Número y proporción de personas que acceden a la asistencia jurídica gratuita respecto al total de expedientes (Bélgica).

Indicadores relativos a la vivienda

Como se señalaba en el informe del Comité de Protección Social, las principales carencias hacen referencia al tratamiento de la vivienda. A continuación presentamos, ordenados, los indicadores más relevantes que se presentan en los distintos Planes nacionales:

1. Indicadores que miden la dificultad de acceso y mantenimiento en la vivienda

- * Disponibilidad de vivienda a precios abordables para comprar o alquilar (Irlanda).
- * Impacto de la vivienda social (Bélgica).

También se contemplan otros dos indicadores asociados:

- * Número de persona en listas de espera respecto a la oferta y parte de las viviendas sociales respecto a la totalidad del parque inmobiliario.
- * Proporción de viviendas social con respecto al conjunto del parque habitado.
- * Porcentaje de menores de 30 años que se benefician de ayudas a la vivienda (Portugal).

En España se plantea el mismo indicador respecto a las viviendas que reciben subvención de alquiler.

En Portugal resulta de interés el indicador que refleja la proporción de candidatos a la vivienda social cuya demanda no ha sido satisfecha (Portugal).

- * Tasa de esfuerzo total bruto y neto de los hogares para hacer frente al coste de la vivienda, en función del régimen de tenencia de la vivienda.

La tasa de esfuerzo bruto se calcula respecto a los ingresos de los hogares, considerando los alquileres y las amortizaciones, de una parte, y las cargas de mantenimiento de la vivienda por otra. La tasa de esfuerzo neto tiene en cuenta el impacto de las ayudas a la vivienda.

- * Porcentaje de hogares que han conocido dificultades de pago en agua, gas, electricidad, etc. en los últimos 12 meses.
- * Porcentaje de hogares con impagados en materia de vivienda (alquileres o amortizaciones).
- * Porcentaje de hogares con impagados en materia de electricidad.
- * Porcentaje de hogares afectados por problemas de desahucio.
- * Personas recogidas en centros de acogida o en establecimientos colectivos por tipo de establecimiento.

Se tiene en cuenta de forma diferenciada al colectivo de menores residiendo en este tipo de establecimientos.

En Escocia se considera, en una línea similar, a los hogares, particularmente familias con niños, que viven en establecimientos de residencia temporal.

- * Chabolismo y viviendas en estado ruinoso (España).
- * Personas sin techo.

2. Indicadores que hacen referencia a la calidad de la vivienda y de sus equipamientos (acceso a una vivienda en condiciones suficientes)

2.1 Indicadores unidimensionales

Relativos a la calidad de la vivienda

- * Porcentaje de individuos residentes en hogares que no disponen de agua potable (Italia) y/o de agua canalizada en casa (Italia, Portugal).
- * Porcentaje de individuos residentes en hogares que no disponen de agua caliente.
- * Porcentaje de individuos residentes en hogares que no disponen de energía eléctrica (Italia).
- * Porcentaje de individuos residentes en hogares que no disponen de baño o ducha en la vivienda.
- * Porcentaje de individuos residentes en hogares que no disponen de WC o retrete.
- * Porcentaje de individuos residentes en hogares que no disponen de un sistema de calefacción adecuado.
- * Porcentaje de individuos residentes en hogares en situación de hacinamiento según la composición del hogar.

El indicador de hacinamiento utilizado en la encuesta nacional Vivienda del INSEE se calcula de forma que tiene en cuenta el tamaño y la composición del hogar, la presencia de niños y sus edades, así como la cohabitación con adultos que no pertenecen a la unidad de convivencia en sentido estricto.

Una vivienda se considera en situación de hacinamiento (surpeuplement) si cuenta menos huecos (pièces) que la norma de aplicación que queda definida de la siguiente forma: un hueco para el hogar y otro por cada persona adulta de la familia, a las que se añade un hueco complementario por persona no perteneciente a la familia y no soltera o soltera de 19 o más años. En el caso de los niños, se establece un hueco para dos niños menores de 7 años y un hueco por cada niño de mayor edad.

Relativos a los equipamientos disponibles en la vivienda

- * Porcentaje de individuos residentes en hogares que no disponen de frigorífico (Italia).
- * Porcentaje de individuos residentes en hogares que no disponen de lavadora (Italia).
- * Porcentaje de individuos residentes en hogares que no disponen de instalación telefónica.

2.2 Indicadores pluridimensionales

Además de los indicadores unidimensionales anteriores, en algunos países se plantean aproximaciones más desarrolladas que tratan de configurar un indicador sintético a partir de la consideración de distintas dimensiones relativas a la calidad de la vivienda y de sus equipamientos.

En Bélgica se plantea, de esta forma, un indicador sintético relativo a la proporción de la población que vive en una vivienda con una o más de los problemas siguientes:

- Ausencia de confort elemental (baño o ducha, agua corriente caliente, retrete)
- Dos o más de los siguientes problemas (goteras, ausencia de calefacción adecuada, humedades o ventanas y puertas en muy mal estado)
- Ausencia de espacio (menos de un hueco o pieza por miembro del hogar).

En la misma línea, en Italia se plantea un indicador sintético que tiene en cuenta la no disponibilidad en el hogar de al menos uno de los siguientes bienes o servicios esenciales:

- Agua potable
- Agua caliente
- Energía eléctrica
- Retrete
- Frigorífico
- Lavadora

En Inglaterra se establece igualmente un índice relativo a la proporción de hogares en situación decente, entendiéndose incluidos en este concepto los hogares que cumplen los siguientes prerequisites:

- * Cumplen los estándares mínimos oficialmente establecidos para la vivienda.
- * Se encuentran en un estado razonable de conservación.
- * Proveen un grado razonable de confort en materia de calor.
- * Disponen de equipamientos y servicios modernos.

En España, finalmente, se plantea de forma genérica la necesidad de construir un indicador general relativo al número de viviendas sin condiciones mínimas.

3. Indicadores de calidad del entorno de la vivienda

- * Porcentaje de familias que señalan tener dificultad en acceder a determinados servicios: farmacia, correos, policía, oficina municipal, mercado o supermercado, escuela, servicios asistenciales (Italia).

Indicadores sintéticos relativos a las condiciones de vida

En la línea del concepto de pobreza de acumulación planteado en la EPDS vasca, en Francia se plantea una medida de la pobreza a partir de las condiciones de vida. Esta medida pretende apoyarse en dos fuentes complementarias: en el ámbito estrictamente francés, el INSEE publica anualmente 28 indicadores de condiciones de vida relativas a restricciones presupuestarias (6), retrasos en el pago (3), restricciones de consumo (9) y dificultades de vivienda (9); a nivel comunitario, el PHOGUE y el futuro EU-SILC recogen una quincena de indicadores relativos a restricciones en el consumo de los hogares (capacidad de disfrutar de una semana de vacaciones anuales, de practicar una comida proteínica cada dos días, de poseer diferentes equipamientos de en el hogar, etc.).

Partiendo de esta información estadística, se pueden calcular indicadores que tienen en cuenta los siguientes aspectos:

- * Porcentaje de hogares que tienen un número determinado de dificultades de condiciones de vida sobre el conjunto de indicadores (8 en el caso francés).
- * Indicadores de condiciones de vida elegidos como indicadores estructurales en el ámbito europeo (lista detallada y grandes grupos).

El Plan Belga plantea igualmente la posibilidad de desarrollar un índice de privación multidimensional, considerando que una imagen particularmente pertinente de la pobreza y de la exclusión social podría obtenerse por medio de la utilización de un índice de estas características que estableciera tanto relaciones entre los indicadores cuantitativos como entre los indicadores cualitativos y que, además, reagrupara los distintos niveles de vida de manera combinada.

En este punto también resulta de interés, en Dinamarca, la encuesta de acumulación de pobres condiciones de vida, basada en datos de registros administrativos⁹⁵. La encuesta se basa en el planteamiento de que esta situación de acumulación de condiciones de vida precarias constituye una realidad cuando están presentes tres de los siguientes componentes asociados a dicha condición: ingresos disponibles relativamente bajos, alto nivel de desempleo, ausencia de cualificación, déficits residenciales y salud relativamente mala.

Indicadores relativos al acceso y dinámica de las prestaciones RMI

1 Número de beneficiarios de las diferentes prestaciones (RMI, AES y otros complementos)

- * RMI
- * AES Vivienda
- * Otras AES
- * Otros complementos.

Estos datos se presentan, en Europa, con periodicidad: anual o trimestral

⁹⁵ (LO: "Ophobning af dårlige levekår i Danmark" (Accumulation of poor living conditions in Denmark), 1991, 1993 and 1996, LO's welfare project 1999, October 1999)

2. Indicadores de impacto relativo de las prestaciones:

- * Proporción que representan los mínimos sociales, RMI y otros, con respecto al umbral de ingresos bajos para una persona sola (Bélgica).
- * Proporción que representa el SMI con respecto a la línea Eurostat de bajos ingresos (Bélgica).

3. Participación general en acciones de inserción o activación

Indicadores de medios: proporción de los colectivos RMI en los dispositivos públicos:

- * Número y porcentaje de titulares/beneficiarios con convenios o programas de inserción.
- * Número de titulares/beneficiarios de las RMI con acceso a los distintos programas de inserción sectoriales.

En este punto resultaría necesario precisar qué tipos de programas sectoriales deberían considerarse, destacando en todo caso:

- Formación de tipo ocupacional y/o profesional.
- Empresas de inserción
- Otros programas de inserción laboral (delimitando con precisión los programas a considerar).

Sería igualmente interesante definir el concepto de “empleo social” para obtener, en la línea propuesta en Portugal, el siguiente indicador:

- * Número y porcentaje de titulares/beneficiarios de las RMI con acceso a programas de incentivación al empleo (programas de estímulos al empleo, por ejemplo).
- * Número de personas con un empleo en el mercado social del empleo.

También convendría analizar características relativas a la forma de acceso (volumen de población atendida, intensidad de la atención o, como se señala en Irlanda, diferencias en el acceso en función del grupo social, etc.).

- * Número de reclusos participantes en acciones de inserción o ejerciendo una actividad remunerada.
- * Número de personas salidas de prisión que disfrutaron de un acompañamiento social.

Indicadores de resultados:

- * Tasas de permanencia y salida en las RMI.

Respecto a este indicador, en Dinamarca se señala la conveniencia de distinguir en este caso a los beneficiarios en función del tiempo de permanencia en la prestación, midiendo de esta forma los niveles de cronificación.

La evaluación podría hacer referencia igualmente a indicadores relativos a la forma que adopta tal acceso (condiciones de trabajo, remuneración, tipo de contrato, etc.

- * Titulares/beneficiarios con acceso al empleo por tipo de contrato (empleo más importante).

También sería interesante analizar, como se sugiere en Portugal, estos resultados en función del tipo de colectivo problemático y de la procedencia, o no, del denominado mercado social del empleo.

- * Situación de los titulares/beneficiarios una vez pasado un periodo de tiempo (entre 6 y 18 meses) de estancia en los programas de inserción sectoriales.

Indicadores relativos a problemas familiares

No abunda en los Planes nacionales para la inclusión el intento de definición de indicadores estadísticos relativos a la familia, con la notable excepción del Plan italiano. Italia menciona de forma explícita, en este sentido, el interés de definir indicadores familiares, en especial en el sentido de detectar la presencia de situaciones problemáticas que afectan a más de un miembro de la familia. Tal y como refleja el informe italiano, mediante la utilización de este tipo de indicadores será más fácil destacar las situaciones de mayor vulnerabilidad que se derivan de la acumulación de situaciones de desventaja entre los distintos componentes de la familia (por ejemplo, familias con más de un miembro a la búsqueda de empleo, con más de un discapacitado, etc.).

En esta aproximación, Italia plantea la utilización de los siguientes indicadores:

- * Porcentaje de familias en las que esté presente al menos un discapacitado.
- * Porcentaje de familias en las que estén presentes dos o más discapacitados.
- * Porcentaje de familias en las que esté presente al menos un discapacitado grave.
- * Familias con al menos dos componentes desocupados o en busca de la primera ocupación por 100 familias con al menos un componente en edad activa.
- * Familias con menores desocupados por 100 familias con al menos un menor y una persona en edad activa.

Indicadores relativos a los problemas de las mujeres

Por desgracia, son muy escasos los Planes en los que, más allá de contemplar la obtención de resultados teniendo en cuenta la variable sexo, se tenga en cuenta la problemática de las mujeres en el diseño del sistema de indicadores.

Conviene, sin embargo, mencionar el planteamiento definido en Italia que insiste en la conveniencia de la individualización de un conjunto de indicadores significativos respecto a los principales actores de la escena familiar, teniendo en cuenta la edad y las fases del ciclo de vida. Se busca introducir una perspectiva analítica por sujetos sociales en la que el tratamiento de la situación de las mujeres adquiere un peso específico. El objetivo es considerar la globalidad de las condiciones de existencia, y no sólo respecto al rol económico y productivo, de forma que sea posible individualizar de manera más elaborada algunas situaciones críticas de exclusión social que varían de sujeto a sujeto.

En este sentido, se cita en el informe italiano el interés de medir las cargas diferentes de trabajo doméstico y familiar, tanto dentro del hogar como en el marco más amplio de la red familiar así como los procesos de salida del mercado de trabajo de las mujeres como consecuencia de la existencia de cargas excesivas de trabajo familiar o como consecuencia del nacimiento de un hijo.

Fruto de este enfoque ha sido la convención entre el Istat y el Dipartimento Pari Opportunità para la construcción de indicadores de género sobre la conciliación del tiempo de vida y sobre el desarrollo de estadística de género sobre la violencia sexual y la violencia dentro de la familia⁹⁶.

Los indicadores específicamente planteados por Italia respecto a la situación de la mujer son los siguientes:

- * Porcentaje de mujeres no solteras de 25 o más años que han interrumpido su actividad laboral al menos una vez en los últimos tres años por razones familiares (matrimonio, nacimiento de un hijo, otros motivos), en función de la edad.
- * Porcentaje de mujeres en edad activa ocupadas y con hijos, en función de la edad.
- * Porcentaje de ocupadas que trabajan, en el ámbito doméstico y en el externo, más de 60 horas a la semana.
- * Porcentaje de ocupadas con hijos de 3 a 13 años que trabajan 60 o más horas a la semana, en el ámbito doméstico y en el externo.

A estos indicadores podría añadirse el indicador más genérico planteado en algunos otros Planes y que podríamos formular de la siguiente manera:

- * Porcentaje de personas que no pueden trabajar como consecuencia de problemas de guarda de menores y otras personas dependientes.

Otro de los Planes en los que se presta especial atención a la problemática de las mujeres es el de España. Así, al describir la situación existente en el país, se señala que “[C]omo factor transversal, no podemos olvidar la mayor intensidad de los fenómenos de pobreza y exclusión social entre las mujeres (feminización de la pobreza). Así, en nuestro país las tasas de desempleo de las mujeres duplican a las de los varones; sus rentas salariales también son inferiores y, si nos fijamos en las situaciones de pobreza extrema, son también las mujeres, en mayor medida, las receptoras de rentas mínimas. Este enfoque de igualdad de género estará presente en todas las

⁹⁶ Esto incluye dos convenciones diferenciadas: “La convenzione Istat e Dipartimento Pari Opportunità per la costruzione di indicatori di genere sulla conciliazione dei tempi di vita” y “La convenzione Istat e Dipartimento Pari Opportunità per lo sviluppo di statistiche di genere sulla violenza sessuale e la violenza in famiglia”.

medidas que se recogen en el presente Plan”. Las problemáticas principales señaladas en relación con la mujer hacen referencia al empleo, el acceso a una renta suficiente y, en menor medida, a la formación.

A la hora de diseñar o promover medidas destinadas a ayudar a los colectivos de personas especialmente vulnerables, el Plan insiste por ello en la perspectiva de género, ya que “**las mujeres, por el hecho de ser mujeres, están en una situación de especial gravedad**”, con especial referencia a la problemática presente en el caso de madres de familias monoparentales, mujeres inmigrantes y discapacitadas.

En cualquier caso, fruto de la preocupación señalada, el Plan destaca que es preciso tener en cuenta **el principio de transversalidad** de las políticas de igualdad en cualquier tipo de medida de inserción social que se adopte. La referencia al colectivo femenino se tiene, por tanto, siempre presente a la hora de aplicar el mencionado principio en todas las actuaciones propuestas en el Plan español.

Las propuestas planteadas en el Plan para mejorar la situación de las mujeres desfavorecidas parten de la constatación de una doble discriminación: una de índole general relacionada con el género y otra, particularizada, en función de circunstancias personales, sociales y culturales.

Para luchar contra la discriminación de género, la Administración General del Estado, de acuerdo con los **Planes para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres** y el **II Plan Integral de Acción contra la Violencia Doméstica** (2001 - 2004), propone en el Plan Nacional las siguientes medidas básicas:

1.- Impulsar acciones dirigidas a mujeres en situación o riesgo de exclusión social relacionadas especialmente con los siguientes **ámbitos de intervención**:

- Apoyar y promover la realización de **itinerarios integrales y personalizados de inserción social y laboral**, programas de acompañamiento y centros de formación ocupacional dirigidos a mujeres con bajo nivel de formación y escasos recursos para incentivar y fomentar su acceso al empleo.
- Potenciar programas destinados a mejorar la situación de **las mujeres rurales**.
- Promover programas de **inserción sociolaboral dirigidos a mujeres que ejercen la prostitución**, que les facilite su integración en la sociedad y le ofrezca alternativas profesionales para poder abandonar esta actividad.

- Priorizar el *acceso de las mujeres solas y/o con cargas familiares, con baja o nula cualificación y escasos recursos a los diferentes sistemas de protección social*, de tal forma que se dé una mejor cobertura a sus necesidades reales.

2.- Desarrollar las actuaciones previstas en el *II Plan Integral contra la Violencia Doméstica (2001-2004)*:

- Fomentar una *educación basada en los valores de diálogo, respeto y tolerancia para evitar que las futuras generaciones* reproduzcan los esquemas de comportamiento violento, y sensibilizar a la sociedad para que adopte una actitud de rechazo y compromiso para su erradicación.
- Potenciar la *coordinación entre las actuaciones de los diferentes organismos y de las organizaciones* sociales que trabajan en la prevención y eliminación de la violencia doméstica, así como en la asistencia a las víctimas.
- Potenciar la creación y adaptación de los *Centros de Acogida de Mujeres priorizando la instalación de Centros de Emergencia "24 horas" y de Pisos Tutelados*.
- Crear *"puntos de encuentro"* donde se lleven a cabo las visitas de padres y madres a menores en casos de separación y divorcio con antecedentes de violencia doméstica.

En el contexto de las medidas para mejorar la situación de la infancia y familia desfavorecidas, el Plan destaca igualmente que determinados grupos de familias requieren una especial atención debido a la situación en que se encuentran con el fin de que la superen o, a través de un apoyo no se deteriore su nivel de vida respecto a otros colectivos familiares. Estas *familias desfavorecidas* incluyen la gran mayoría de la infancia en riesgo de pobreza o exclusión social.

También resultan por tanto relevantes en este apartado aquellas medidas destinadas a favor de la infancia institucionalizada:

- Mejorar las *prestaciones económicas de la Seguridad Social por hijo a cargo*.
- Potenciar *programas y recursos del sistema de protección a la infancia* de las Comunidades Autónomas.
- Apoyar la *aplicación efectiva de la Ley de Responsabilidad del Menor*, garantizando el carácter rehabilitador y educativo de la misma.
- Potenciar programas para la *orientación y mediación familiar*.
- Desarrollar programas dirigidos a *familias monoparentales*, por parte de los servicios sociales.

El Plan español también destaca otras medidas relevantes desde una perspectiva de género al contemplar otras áreas de intervención. Entre las medidas propuestas, cabe mencionar específicamente las siguientes:

- Prestar especial atención a la ***promoción e inserción socio-laboral de las mujeres gitanas***, reforzando programas de escolarización, de alfabetización, de habilidades sociales, de educación para la salud y de formación para el empleo.
- Incrementar los ***servicios y programas para la educación infantil y la escolarización obligatoria de los niños y niñas gitanos***, y las actividades de acompañamiento social con las familias gitanas en este ámbito.
- Mejorar la ***cualificación profesional, la situación laboral y las correspondientes medidas de protección social de las mujeres inmigrantes*** que trabajan en los servicios de atención en el hogar, y, en general, en los servicios de proximidad.

El esfuerzo del Plan por considerar la problemática de género no se traduce, no obstante, en un trabajo muy desarrollado de concreción de indicadores. Los indicadores que, a este respecto, plantea el Plan se limitan en este sentido a los cuatro siguientes:

- * Familias monoparentales con hijos a cargo.
- * Familias monoparentales sin empleos con hijos a cargo.
- * Mujeres maltratadas (denuncias).
Prevalencia de la violencia doméstica contra la mujer
- * Mujeres en paro y sin estudios (analfabetas y estudios primarios sin completar).

Pero, en lo relativo a los indicadores de género, además de los distintos Planes sobre la inclusión y los trabajos del Comité de Protección Social, también resulta relevante considerar los

trabajos del Comité para la Igualdad de Géneros de la Unión Europea, en especial su nota sobre indicadores de género⁹⁷.

Desde una perspectiva general, la nota recuerda la perspectiva de que las estadísticas de género reflejen la situación de varones y mujeres en todas las posibles áreas de análisis pero también las relaciones de género existentes en una sociedad. Esto implica que, además de tener en cuenta en todos los casos el análisis por sexo de los datos relativos a individuos, las estadísticas públicas consideren igualmente los distintos factores que influyen en las posibles realidades diferenciales en el papel social desempeñado por hombres y mujeres así como en su acceso a recursos, equipamientos y servicios

De forma más específica, la nota recoge los trabajos desarrollados con carácter previo en lo relativo a distintas dimensiones de importancia para la mujer, sin realizar sin embargo aportaciones novedosas. Del análisis de los indicadores relativos al desfase de ingresos entre hombres y mujeres convendría incorporar aquellos que reflejan la posición diferencial de la mujer. Aunque estos indicadores afectan más bien a las causas de la pobreza y de la exclusión que a la descripción de este fenómeno, resulta necesario contemplar una problemática – la de género - que apenas ha sido tenida en cuenta en la relación de indicadores del Comité de Protección Social.

Los indicadores que podrían ser incorporados a un sistema de indicadores sobre pobreza y exclusión desde una perspectiva de género son, entre los recomendados por el Grupo de expertos sobre empleo y género, los siguientes:

- * El denominado *gender pay gap* o ratio que representan los ingresos netos anuales (o mensuales) de las mujeres respecto a los hombres ocupados en empleos de 15 o más horas de duración semanales.

Este indicador puede ser analizado en función del tipo de empleo (público o privado).

- * La proporción que mujeres ocupadas con ingresos inferiores a dos tercios de los ingresos anuales de los hombres ocupados a tiempo completo⁹⁸.

⁹⁷ “Note on Gender Indicators”. Prepared by the Working Group on Gender Indicators of the Advisory Committee on Gender Equality. Commission européenne DG Emploi et Affaires Sociales. DOC-EQOP 60-2001.

⁹⁸ También podría aplicarse el indicador a los ingresos / hora, en función de la perspectiva temporal a elegir.

En lo que concierne a los indicadores relativos a la conciliación de la vida laboral o familiar, los indicadores propuestos en el año 2000 por la Presidencia francesa no resultan excesivamente relevantes. No obstante, sería importante contar con indicadores relativos al cuidado de los hijos (o demás personas dependientes) en el caso de las mujeres que compaginan el trabajo con el mantenimiento de prestaciones de RMI, circunstancia que puede darse en muchas de las CCAA españolas. En particular, sería necesario conocer si perciben prestaciones complementarias para hacer frente a las necesidades de atención así como conocer la forma concreta en que se procede a atender a las personas dependientes.

El grupo de expertos en materia de género y empleo y la propia Comisión Europea ha propuesto, además, algún otro indicador relativo a la relación entre empleo y familia. El siguiente indicador podría igualmente ser relevante en este contexto:

- * Diferencias de género en el tiempo dedicado al cuidado de los hijos y otras personas dependientes así como a la realización de las tareas domésticas.

La interrelación entre violencia doméstica o prostitución y realidades de pobreza o exclusión resulta evidente. Al respecto, no obstante, la nota analizada no aporta ningún indicador específico que pudiera ser considerado en la consolidación de un sistema de indicadores de pobreza y exclusión que tuviera en cuenta la dimensión de género. Lo mismo sucede en lo relativo a los indicadores específicamente ligados a pobreza y exclusión, los cuales se limitan a recoger los 12 indicadores originalmente presentados por la Comisión (e incorporados por el Comité de Protección Social en los 18 indicadores posteriormente desarrollados).

UN SISTEMA DE INDICADORES PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA Y DE
LA EXCLUSIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO

A la hora de delimitar un sistema de indicadores para la medición de la pobreza y de la exclusión desde una perspectiva de género, vamos a asumir los siguientes puntos de partida:

1. En primer lugar, aceptar como referencia fundamental el análisis de los trabajos desarrollados en Europa, en particular en el marco del intento de la Unión Europea de consensuar un sistema de indicadores de pobreza y exclusión. De esta forma, se partirá del sistema de indicadores primarios y secundarios establecido por el Comité de protección social.
2. Se plantearán, de acuerdo con la discusión desarrollada en el estudio, teniendo en cuenta las aportaciones de la investigación española sobre la pobreza y la exclusión así como las mejoras planteadas por diversos Estados europeos, algunos desarrollos específicos para esos indicadores primarios y secundarios. En tal propuesta se incluirá, además, algunas valoraciones complementarias que garanticen una aproximación adecuada desde una perspectiva de género.
3. A la vista del estudio anterior, se planteará además un desarrollo específico, teniendo en cuenta de forma principal las variables de género, para un sistema complementario de indicadores terciarios, en la línea de la propuesta del Comité de protección social. De esta forma, la finalidad será resaltar las particularidades de ámbitos específicos y de facilitar la interpretación de los indicadores primarios y secundarios, en especial desde la perspectiva de género.

Para facilitar la presentación de los datos, se incorporarán los indicadores secundarios y terciarios a incluir en el capítulo de indicadores primarios cuando estén directamente relacionados con las temáticas contempladas por dichos indicadores. En los demás casos, se presentarán en un apartado complementario de indicadores secundarios o terciarios.

Inspirándonos en los principios antes enunciados, se propone el desarrollo de un sistema concreto de indicadores de pobreza y exclusión social desde una perspectiva de género que planteamos a continuación. Antes de entrar en su presentación, conviene sin embargo precisar previamente el tipo de análisis que, para cada indicador, convendría realizar⁹⁹.

⁹⁹ Las especificidades para cada indicador se detallarán al tratar cada indicador puntual.

TIPOS DE ANÁLISIS A DESARROLLAR PARA CADA INDICADOR

De cara al análisis, será preciso obtener los distintos indicadores incluidos en el sistema para una serie de variables relevantes y definiendo con nítida precisión las unidades de análisis.

A.1. Variables a considerar en el análisis.

Los datos quedarían desglosados a partir de las siguientes variables principales:

- * Edad.
Grupos: 0-15, 16-24, quinquenales de 25 a 64 años, 65-74 y 75 o más.
En general, menores de 18 años (para un análisis de situación de la población menor de edad).
- * Estado civil.
Grupos: solteros/as, casados/as (incluyendo parejas), viudos/as, divorciados/as, separado/as.
- * Tipo de hogar o de unidad familiar (tamaño y composición de la familia).
Grupos en función de la composición de la familia:
 1. Una persona sola
 2. Dos adultos sin hijos a cargo
 3. Otros hogares sin hijos a cargo
 4. Personas solas con al menos un hijo a cargo
 5. Dos adultos con un hijo a cargo
 6. Dos adultos con dos hijos a cargo
 7. Dos adultos, con al menos 3 hijos a cargo
 8. Otros hogares con hijos a cargo
- * Relación de parentesco con la persona principal.
Grupos: Persona de referencia, cónyuge o pareja, hijo/a, otro familiar, otra persona.
- * Relación con la actividad y situación profesional.
Grupos: trabajador por cuenta ajena, trabajador por cuenta propia, desempleado, pensionista, otro inactivo.

* Situación en cuanto a la vivienda.

Grupos:

1. Propietario (vivienda pagada).
2. Propietario (vivienda pendiente de pago).
3. En alquiler
4. Cedida y demás formas de uso gratuito.
5. Sin hogar.
6. Otras situaciones.

Todas estas variables se analizarían desde una perspectiva de género, cruzando por tanto todas las variables definidas con la variable sexo. De esta forma, en el análisis de los distintos indicadores que planteamos se tendrá en todo caso en cuenta las realidades de género, considerando la variable sexo como eje del análisis. Sin embargo se considera igualmente conveniente introducir, de forma más genérica, en el análisis el conjunto de las demás variables básicas, particularmente la edad, la situación profesional y el tipo de hogar.

Podría introducirse además en el análisis las correspondientes variables territoriales de referencia. En principio, los datos podrían obtenerse a nivel español y de cada Comunidad Autónoma. En tal caso, podría plantearse la obtención de indicadores para el conjunto del territorio analizado o para cada parte del mismo. Sea cual fuera la aproximación a adoptar, sería importante trabajar con valores definidos en términos de paridad de poder de compra.

VARIABLES A INTRODUCIR EN EL ANÁLISIS	
Generales	Sexo
Específicas	<ul style="list-style-type: none"> * Edad. * Estado civil. * Tipo de hogar o de unidad familiar (tamaño y composición de la familia). * Relación de parentesco con la persona principal. * Relación con la actividad y situación profesional. * Situación en cuanto a la vivienda
Geográficas	Unidades territoriales a considerar, en todo caso: <ul style="list-style-type: none"> * España * Comunidades Autónomas

A 2. Unidades de análisis

En cuanto a la unidad de análisis, se considera de interés plantear dos aproximaciones diferentes:

- a) Una aproximación de hogar.

En este caso, se posicionaría a la población de referencia en función de los recursos disponibles del hogar. Los resultados a obtener podrían presentarse tanto tomando al hogar como a los individuos como posibles poblaciones de referencia para el análisis estadístico. Esta última aproximación sería preferible.

- b) Una aproximación estrictamente individual.

En este caso, se plantea posicionar, de manera estricta, al conjunto de individuos mayores de edad¹⁰⁰ teniendo en cuenta los recursos individuales reales disponibles.

¹⁰⁰ Podría eventualmente considerarse en exclusiva, o separadamente, a los mayores de 25 años y menores de 18 años independizados.

LOS INDICADORES GENERALES DEL SISTEMA

Indicadores de pobreza y de desigualdad

1. Tasa de pobreza

En este punto, dada la situación actual de la investigación en España, y su relación con la definición de la política social de las distintas instituciones administrativas, convendría tener en cuenta los siguientes indicadores:

1.1. Tasa de renta baja (método Eurostat)

En la aproximación al indicador de pobreza se partirá de la aproximación Eurostat, que podría definirse correctamente como un indicador de ausencia de bienestar o de renta baja. De esta forma, el umbral de renta baja quedaría fijado en el 60% de la renta mediana equivalente per cápita. Eventualmente, y dado que la obtención de estos datos es sencilla, se podrían calcular los resultados para el intervalo 50 a 70%.

1.1. Tasa de pobreza grave (método Eurostat)

Siguiendo los planteamientos tradicionalmente definidos en España en los estudios de Edis o Foessa, en relación con Cáritas, posteriormente retomados en el Plan navarro contra la exclusión, consideramos igualmente importante introducir un indicador de pobreza grave. En principio, éste se calcularía siguiendo el método Eurostat para valores entre el 25 y el 40% de la renta mediana equivalente per cápita.

1.1. Tasa de pobreza subjetiva (métodos EPDS y SPL)

A la vista de las propuestas definidas en Bélgica, Italia o Irlanda para tener en cuenta elementos que reflejen la percepción subjetiva de privación, se recomienda igualmente obtener la tasa de pobreza subjetiva (así como de la de ausencia de bienestar) que se deriva de la aplicación de este método o partiendo de la aplicación estricta del método SPL. Hay que señalar que, respecto a las propuestas planteadas por otros Estados europeos, la fórmula SPL y EPDS, en la línea aplicada en el País Vasco, es la que evidencia una mayor estabilidad y ajuste para el seguimiento de la pobreza a partir de la percepción subjetiva de la población.

De esta forma, se obtendrían los siguientes indicadores:

	Indicadores primarios	Definición
P1a	Tasa de renta baja	Proporción de personas que viven en hogares cuya renta total equivalente es inferior al 60% de la renta mediana nacional equivalente (ampliable al intervalo 50 a 70%).
P1b	Tasa de pobreza grave	Proporción de personas que viven en hogares cuya renta total equivalente es inferior al 30% de la renta mediana nacional equivalente (ampliable al intervalo 25 a 40%) ¹⁰¹ .
P1c	Tasas de pobreza subjetiva y de ausencia de bienestar	Proporción de personas que viven en hogares cuya renta total equivalente es inferior al umbral de pobreza subjetiva y al de ausencia de bienestar, de acuerdo con la aplicación de los métodos SPL y EPDS.

En la dirección de la recomendación del Comité de protección social, sería importante, en relación con los indicadores obtenidos, y a efectos comparativos, establecer un cuadro de cuantías resultantes, tanto respecto a hogares unipersonales como hogares de dos, tres, cuatro y cinco o más personas.

De cara a la obtención de estos indicadores, sería necesario tener en cuenta otras dos cuestiones relevantes. En primer lugar, los distintos indicadores podrían obtenerse antes y después de transferencias, tal y como se precisa en el siguiente cuadro:

Los anteriores indicadores podrán obtenerse en las tres situaciones siguientes:
* Renta en la que se excluyen todas las transferencias sociales.
* Renta en la que se incluyen las pensiones de jubilación y de supervivencia.
* Renta después del conjunto de las transferencias sociales.

En la misma línea, sería positivo que los indicadores se reflejen en dos dimensiones, en función de los ingresos netos disponibles antes y después de aplicar los costes relativos a la vivienda.

¹⁰¹ El cálculo de la tasa de renta baja y de pobreza grave debería obtenerse partiendo de la escala de equivalencia adoptada por Eurostat, consistente en una corrección de la escala OCDE original. Podría pensarse en completar esta aproximación mediante la utilización de la escala Mc Clements, en la línea de lo planteado en la aproximación británica. Se recomienda igualmente desarrollar las propuestas planteadas por los investigadores de la Universidad de Vigo, utilizando distintos posibles valores de θ , concretamente 0,4 y 0,5.

Los anteriores indicadores podrán obtenerse en dos situaciones diferentes:

- * Sin tener en cuenta los costes relativos a la vivienda.
- * Teniendo en cuenta los costes relativos a la vivienda.

Nótese que parte del desarrollo propuesto, en concreto el tratamiento de los indicadores antes de transferencias se plantea como indicador secundario (indicador 13 del Comité de protección social). Esto precisaría por tanto ajustar el modelo de indicadores (por ejemplo, definiendo los indicadores generales en el punto 1 y desarrollando los indicadores antes y después de transferencias y antes y después de coste de vivienda como indicadores secundarios, a incorporar en el punto 13). Lo mismo sucede en lo relativo al indicador 11 del Comité de protección social relativo a la dispersión en torno al umbral del 60 % de la renta baja mediana.

En este punto, además del análisis de hogar, se considera fundamental analizar los datos de pobreza igualmente desde un planteamiento individual. A tales efectos, se propone fijar tres posibles niveles, con los recursos individuales disponibles, de acuerdo con las distintas metodologías a utilizar:

- * Población situada por encima del umbral de pobreza aplicado para una persona sola.
- * Población situada por debajo del umbral aplicado para una persona sola.
- * Población situada por debajo del umbral aplicado a una persona adulta complementaria.

En el caso del cálculo de la tasa de renta baja planteada, por ejemplo, esto supondría situar a cada persona, en función de sus recursos en los siguientes intervalos: más del 60% de la renta mediana equivalente per cápita, entre el 30 y el 60% de la renta mediana equivalente per cápita o por debajo del 30% de la mencionada renta.

En el cálculo de la tasa de pobreza SPL/EPDS, se aplicaría el umbral de pobreza para una persona sola y el factor correspondiente a la diferencia entre los umbrales correspondientes a una o dos personas solas.

En la aproximación a las tasas de pobreza, también se debe contemplar el indicador secundario nº 12 del Comité de protección social relativo a la “tasa de pobreza en un momento determinado”. El indicador secundario planteado debe ampliarse al conjunto de indicadores contemplados en los puntos 1a a 1c para el periodo de referencia considerado.

	Indicadores secundarios	Definición
S1	Tasa de pobreza, renta baja o ausencia de bienestar en un momento determinado	Variación de los niveles de las tasas entre dos fechas. 1. Tasa en el año n + x. 2. Tasa en el año n multiplicada por el factor inflación entre el año x y el año n

Además de los indicadores primarios y secundarios considerados, se vería igualmente útil incorporar los siguientes indicadores terciarios.

	Indicadores terciarios	Definición
T1	Sobreendeudamiento	Proporción de hogares e individuos afectados por problemas de sobreendeudamiento.
T2	Tasas de pobreza grave, renta baja o ausencia de bienestar ajustadas	Tasas ajustadas para incluir exclusivamente entre los colectivos pobres a aquellos que, además de tener ingresos inferiores a los fijados en el umbral, señalan no cubrir sus necesidades básicas (o las requeridas para alcanzar el mínimo de bienestar esperado) ¹⁰²
T3	Tasa de pobreza subjetiva	Proporción de hogares y/o individuos que se declaran pobres o muy pobres.
T4a	Dificultades para cubrir las necesidades básicas	Proporción de hogares que declaran tener dificultad para hacer frente a la cobertura de las necesidades básicas.
T4b	Dificultades para llegar a fin de mes	Proporción de hogares que declaran tener dificultad para llegar a fin de mes ¹⁰³ .
T4c	Dificultades de alimentación	Incidencia de los problemas de alimentación existentes en una determinada comunidad, mediante aplicación del "Short Form of the 12-month Food Security Scale".

¹⁰² Esta propuesta enlazaría con el indicador corregido de pobreza utilizado en la EPDS así como con la propuesta de *pobreza consistente* formulada en Irlanda. Recuérdese igualmente las propuestas al respecto formuladas en Italia para ajustar pobreza objetiva y percepción subjetiva de necesidad.

¹⁰³ Una fórmula alternativa o complementaria en este punto sería considerar, en la línea propuesta en Italia, el porcentaje de hogares que declaran tener dificultad para hacer frente al pago de una serie de bienes o servicios (relativos a aspectos tales como vestido, gastos médicos, alquileres, etc.).

2. Distribución de la renta y diferencias de renta entre tipos de hogar

Los indicadores a obtener, en relación con la distribución de la renta son los siguientes:

	Indicadores primarios	Definición
P2a	Distribución general de la renta	S80/S20: Relación entre el 20% de renta más alta, en la distribución de la renta, y el 20% de renta más baja.
P2b	Distribución general de la renta	S90/S10: Relación entre el 10 % de renta más alta, en la distribución de la renta, y el 10% de renta más baja.
P2c	Renta mediana por tipos de hogar, sexo y edad	Comparación de los niveles de renta medianos por tipo de hogar, edad y sexo de la persona principal del mismo.

Debe señalarse que, respecto a la propuesta del Comité de protección social, se incorpora el indicador 2b, siguiendo las propuestas francesa y belga de analizar igualmente la relación existente entre el 10% de renta más alta y el 10% de la renta más baja.

El indicador 2c trata de incorporar, por su parte, el estudio comparativo de la problemática de la mujer en la distribución de rentas por hogar, comparando el nivel de vida de las estructuras familiares encabezadas por mujeres en relación con aquellas que, teniendo la misma naturaleza en cuanto a estructura y edad del titular, estén encabezadas por hombres.

En este punto debe contemplarse el indicador secundario nº 14 del Comité de protección social relativo a la distribución de la renta (coeficiente de Gini), aunque incluyendo la propuesta francesa de calcular este indicador antes y después de transferencias sociales.

	Indicadores secundarios	Definición
S2a	Coeficiente de Gini	Relación entre las partes acumulativas de la población distribuida según su renta y las partes acumulativas del total de su renta.
S2b	Coeficiente de Gini antes de transferencias sociales	Ídem antes de transferencias sociales (diferenciando antes y después de pensiones)

El análisis de los indicadores de distribución de la renta presentados podrá realizarse tanto desde el punto de vista del indicador Eurostat (renta baja y pobreza grave) como del indicador SPL/EPDS (ausencia de bienestar y pobreza grave).

3. Persistencia de la pobreza y de las situaciones de renta baja

El estudio de la persistencia de la pobreza es una tercera dimensión fundamental del análisis planteado por el Comité de protección social.

	Indicadores primarios	Definición
P3	Persistencia de la pobreza y de las situaciones de ausencia de bienestar	Personas que viven en hogares cuya renta total equivalente es inferior al umbral de pobreza, de renta baja o de ausencia de bienestar, de acuerdo con las mediciones previstas en los puntos 1.a a 1.c, en el año n y durante (al menos) dos de los años n-1, n-2, n-3.

En este punto será fundamental incorporar además el análisis individual, tal y como se planteó en el punto 1 a la hora de delimitar las unidades de análisis.

Se incluirá además en el tratamiento de estos aspectos de pobreza persistente el indicador secundario n° 15 del Comité de protección social relativo a la persistencia de la renta baja (tomando como base el 50 % de la renta mediana).

	Indicadores secundarios	Definición
S3	Persistencia de renta baja (inferiores al 50% de la renta media nacional)	Personas que viven en hogares cuya renta total equivalente es inferior al 50% de la renta media nacional equivalente en el año n y durante (al menos) dos de los años n-1, n-2, n-3.

4. Desfase de la renta de pobreza o de la renta baja

El estudio del desfase de la renta de pobreza o renta baja se realizará, para cada uno de los indicadores delimitados en el punto 1, a partir del siguiente indicador.

	Indicadores primarios	Definición
P4	Desfase de la renta de pobreza o de la renta baja	Diferencia entre la renta media de las personas con renta baja y el umbral de pobreza, de renta baja o de ausencia de bienestar, de acuerdo con las mediciones previstas en los puntos 1.a a 1.c, en el año n y durante (al menos) dos de los años n-1, n-2, n-3.

Esta aproximación es algo limitada. Por eso planteamos, a modo de indicadores terciarios, la incorporación de otras medidas de pobreza que nos permitan acercarnos a la medida compleja de su incidencia, intensidad y desigualdad interna, concretamente los siguientes:

	Indicadores terciarios	Definición
T5	Índice de Sen	$S = H \left(I + (1 - I) G_q \frac{q}{q+1} \right) = \frac{q}{n} \left(1 - \frac{\mu_q (1 - G_q \frac{q}{q+1})}{Z} \right)$
T6	Índices de Foster, Green y Thorbecke, para FGT 2 a 4	$FGT^\alpha = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q ((Z - x_i) / Z)^{\alpha-1} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q (g_i / Z)^{\alpha-1}$ <p style="text-align: center;">donde $\alpha > 0$</p>
T7	Índice de Hagenaars	$HAG = q/n [(\ln Z - \ln \mu_q) / \ln Z]$

Al igual que en lo relativo al resto de indicadores, estos índices, en la medida de lo posible, se calcularán igualmente teniendo en cuenta las diferencias de género. También sería de interés construir las correspondientes curvas TIP de Jenkins y Lambert. Estos indicadores podrían igualmente calcularse antes y después de transferencias sociales.

En función de la evolución de la investigación, así como de la disponibilidad de bases de datos longitudinales apropiadas, resultaría igualmente de interés ir incorporando indicadores específicos de medición de la dinámica interna de la pobreza (evolución de las entradas y salidas, índices de permanencia y recurrencia, etc.).

Indicadores generales de empleo

5. Cohesión regional en materia de tasas de empleo

	Indicadores primarios	Definición
P5	Cohesión regional	Coefficiente de variación de las tasas de empleo en el nivel NUTS 2.

6. Tasa de desempleo de larga duración

El indicador original del Comité de protección social se desglosa, recogiendo el planteamiento belga, en tres sub-indicadores generales:

	Indicadores primarios	Definición
P6a	Tasa de desempleo de larga duración	Número total de desempleados de larga duración (12 meses; definición de la OIT) en relación con la población desempleada total
P6b	Tasa de desempleo de larga duración	Número total de desempleados de larga duración (12 meses; definición de la OIT) en relación con la población activa total
P6c	Tasa de desempleo de larga duración	Número total de desempleados de larga duración (12 meses; definición de la OIT) en relación con la población ocupada total

Nótese que el indicador P6a equivale al indicador secundario nº 16 del Comité de Protección Social. Sin embargo, se ha considerado mejor incluirlo en nuestra propuesta dentro del modelo de indicadores primarios.

Se contempla además el indicador secundario nº 17 del Comité relativo a la proporción de paro de muy larga duración (24 meses o más), desglosándolo en tres sub-indicadores.

	Indicadores secundarios	Definición
S4a	Tasa de desempleo de muy larga duración	Número total de desempleados de larga duración (24 meses o más; definición de la OIT) en relación con la población desempleada total
S4b	Tasa de desempleo de muy larga duración	Número total de desempleados de larga duración (24 meses o más; definición de la OIT) en relación con la población activa total
S4c	Tasa de desempleo de muy larga duración	Número total de desempleados de larga duración (24 meses o más; definición de la OIT) en relación con la población ocupada total

En este punto, el Plan de España resulta en general más detallado que el de otros países, planteándose la necesidad de tener en cuenta una serie de indicadores complementarios que contemplaremos como indicadores terciarios. También podrían contemplarse, en una forma algo adaptada, en este punto alguno de los indicadores planteados en el Plan de Lucha contra la Exclusión de Navarra.

	Indicadores terciarios	Definición
T8a	PLD mayores de 45 años en riesgo	Número de PLD mayores de 45 años y de nivel educativo inferior al secundario
T8b	PLD menores de 45 años en riesgo	Número de PLD menores de 25 años y de nivel educativo no superior al secundario
T8c	Hogares de parados en riesgo	Hogares en los que las personas activas están en paro, o en un empleo de exclusión, desde hace más de un año ¹⁰⁴ .

7. Personas que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros

En lo relativo a los indicadores primarios de personas que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros, se ha considerado de interés tener en cuenta las sugerencias planteadas en Francia y Bélgica para mejorarlos en términos de indicadores terciarios.

	Indicadores primarios	Definición
P7a	Personas que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros	Proporción de personas de 0 a 65 años (0 a 60) que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros (sobre el total de la población). Se toman en consideración todos los hogares excepto aquellos en los que todos sus miembros entran en una de estas categorías: - menores de 18 años - de entre 18 y 24 años estudiando o inactivos - de 65 años (60) o más y no trabajan ¹⁰⁵ .
P7b	Personas que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros, en función de las siguientes categorías: * Menores de 18 años. * Adultos en edad activa (< 65) * Desempleados	Proporción de personas que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros (sobre la población de referencia), tomando en consideración al conjunto de hogares, exceptuados los compuestos en su totalidad por menores, estudiantes y/o pensionistas.

¹⁰⁴ En el Plan navarro contra la exclusión el concepto de “empleo de exclusión” se aplica a los trabajos de tipo marginal (venta ambulante, recogida de cartón o chatarra, temporeros agrícolas, empleadas de hogar, etc.).

¹⁰⁵ En este punto podría considerarse igualmente la conveniencia de tener en cuenta la aproximación belga para la toma en consideración de los colectivos excluidos de la población activa. En este país se consideran como tales a todos los niños menores de 18 años, los jóvenes de 18 a 24 años que siguen una formación a tiempo completo y a las personas mayores de 60 años que no se encuentran en situación de actividad (como personas empleadas o autónomas)

	Indicadores terciarios	Definición
T9a	Peso relativo de los desempleados en la población en hogares sin empleo	Proporción de desempleados viviendo en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros (respecto a la población total viviendo en dichos hogares)
T9b	Peso relativo de los menores en la población en hogares sin empleo	Proporción de menores de 18 años viviendo en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros (respecto a la población total viviendo en dichos hogares)

Indicadores educativos

8. Personas que abandonan prematuramente la enseñanza y no siguen ningún tipo de educación o formación

	Indicadores primarios	Definición
P8	Personas que han abandonado la enseñanza prematuramente y no siguen ningún tipo de educación o formación	Proporción de la población de entre 18 y 24 años que han alcanzado el nivel 2 CINE, o un nivel inferior, y no siguen ningún tipo de enseñanza o formación.

Con relación a esta variable debería contemplarse el indicador secundario n° 18 relativo a las personas con bajos niveles educativos.

	Indicadores secundarios	Definición
S5	Personas con bajos niveles educativos	Tasa de obtención del nivel 2 CINE, o un nivel inferior, en la educación para adultos, por grupos de edad (25-34, 35-44, 45-54, 55-64). Desglose por sexo + total

Indicadores de salud

9. Esperanza de vida al nacer

	Indicadores primarios	Definición
P9	Esperanza de vida al nacer	Número de años que una persona puede esperar vivir, a partir de su nacimiento.

10. Percepción del propio estado de salud

	Indicadores primarios	Definición
P10	Percepción del propio estado de salud, por nivel de renta	Relación entre la proporción de personas de 16 años o más que califican su salud de mala o muy mala, de acuerdo con la definición de la OMS, en los quintiles inferiores y superiores (por renta equivalente), para los distintos indicadores de pobreza, renta baja o ausencia de bienestar

En materia de salud, sería igualmente de interés contemplar otros indicadores terciarios, algunos de ellos sugeridos por los Estados, fundamentalmente Bélgica. Los principales son los siguientes:

	Indicadores terciarios	Definición
T10	Problemas de acceso a los cuidados de salud por razones financieras	Población que vive en un hogar en el que algún miembro ha tenido que diferir o anular el recurso a cuidados de salud por razones financieras ¹⁰⁶ .
T11	Impacto de las discapacidades en la vida cotidiana	Proporción de la población de 16 o más años cuyas actividades cotidianas están gravemente condicionadas como consecuencia de una enfermedad, una afección o una minusvalía

¹⁰⁶ El análisis incluye en Bélgica la consideración del tipo de cuidados que han debido ser diferidos o anulados por razones financieras (en proporción de los hogares afectados).

LOS INDICADORES COMPLEMENTARIOS DEL SISTEMA

A partir de aquí iniciamos la referencia a una serie de dimensiones no consideradas en el sistema europeo de indicadores, empezando por las relativas a indicadores más generales de vivienda y condiciones de vida, lo que en la EPDS se incluye en el concepto de pobreza de acumulación. Se trata de cuestiones complejas, complejidad plenamente reflejada en la ausencia de acuerdos adoptados en el seno del Comité de protección social. Por ello, no trataremos sino de formular una primera propuesta, compuesta inicialmente por una serie de indicadores básicos

Como podremos comprobar, la mayoría de los indicadores complementarios que podrían ser susceptibles de ser considerados hacen referencia a tres grandes dimensiones:

- La vivienda y a las condiciones generales de vida, lo que en la EPDS se incluye en el concepto de pobreza de acumulación.
- Los problemas que tienen relación con el acceso y dinámica a las prestaciones básicas de garantía de recursos.
- La problemática familiar y de género.

Sin perjuicio de la consideración de estos últimos indicadores, de naturaleza específica, en todos los casos se tendrán en cuenta los tipos de análisis generales planteados al inicio de este capítulo, en particular el estudio de los datos en función de la variable sexo.

Los indicadores propuestos, en cuyo análisis resultará determinante el análisis conjunto de las variables de género y de composición del hogar, son los siguientes:

Indicadores generales de pobreza de acumulación

En materia de indicadores generales de exclusión proponemos la toma en consideración del siguiente indicador terciario.

	Indicadores terciarios	Definición
T12	Tasa de pobreza de acumulación o de dificultades de condiciones de vida	Proporción de personas que viven en hogares cuyas condiciones de vida (al margen de las relativas a la cobertura de las necesidades básicas de mantenimiento) son inaceptables.

Respecto a esta cuestión, convendría analizar cuáles de los distintos indicadores actualmente disponibles pueden ser aprovechables. Para ello habría que estudiar las investigaciones más recientes en España en esta materia (Ruiz Huerta, García Serrano) así como el indicador EPDS o las aproximaciones del INSEE francés.

Dada la complejidad de conformación de estos indicadores pluridimensionales, la elección de los mismos, o la propia construcción de un indicador propio, debería condicionarse a las decisiones e intereses finales del Instituto de la Mujer y demás instituciones competentes. Queda suficientemente precisado, no obstante, la necesidad de trabajar con este tipo de indicadores y la existencia de una base de referencia para delimitar, sin demasiadas complicaciones, un indicador adecuado.

Indicadores específicos relativos a la vivienda

Indicadores que miden la dificultad de acceso y mantenimiento en la vivienda

	Indicadores terciarios	Definición
T13	Demanda de vivienda	Número de personas de 18 a 29 años, no estudiantes, en listas de espera para el acceso a viviendas de protección oficial respecto a la población total no estudiante de esas edades
T14a	Esfuerzo de acceso a la vivienda	Tasa de esfuerzo total bruto y neto de los hogares para hacer frente al coste de la vivienda, en función del régimen de tenencia de la vivienda ¹⁰⁷ .
T14b		Proporción de hogares que han conocido dificultades de pago de alquileres, amortizaciones, agua, gas, electricidad, etc. o desahucios en los últimos 12 meses.
T14c		Proporción de personas de 16 a 64 años sin hogar o recogidas en centros de acogida o en establecimientos colectivos por tipo de establecimiento
T14d		Proporción de hogares, según el tipo, que viven en infravivienda (carromatos, chozas, chabolas y similares, inclusive viviendas ruinosas) o en establecimientos de residencia temporal. (pensiones) por falta de vivienda
T14e		Proporción de hogares en situación de pobreza o baja renta que tienen gastos de vivienda superiores al 30% de sus ingresos, respecto al total de hogares ¹⁰⁸ .

¹⁰⁷ La tasa de esfuerzo bruto se calcula respecto a los ingresos de los hogares, considerando los alquileres y las amortizaciones, de una parte, y las cargas de mantenimiento de la vivienda por otra. La tasa de esfuerzo neto tiene en cuenta el impacto de las ayudas a la vivienda.

¹⁰⁸ Siguiendo la propuesta contenida en el Plan navarro de lucha contra la exclusión, de la que deriva, para el cálculo de este indicador se deberían tener en cuenta en exclusiva los ingresos de carácter regular, eliminando algunos de carácter extraordinario (seguros, premios, herencias, etc.). Los gastos de vivienda incluirían los gastos dedicados a pago del alquiler de la vivienda, amortización e intereses de créditos hipotecarios y aportaciones a los pagos comunes en el caso de pisos compartidos. No se tienen en cuenta otros gastos de comunidad, luz, agua, calefacción o teléfono, directamente vinculados al disfrute de una vivienda.

Indicadores que hacen referencia a la calidad de la vivienda y de sus equipamientos (acceso a una vivienda en condiciones suficientes)

Relativos a la calidad de la vivienda

	Indicadores terciarios	Definición
T15	Viviendas de calidad insuficiente	Proporción de individuos residentes en viviendas que no disponen de: * Agua potable canalizada * Agua caliente * Energía eléctrica * WC o retrete * Sistema de calefacción adecuado (dónde sea necesario) O que tienen problemas de la siguiente naturaleza: * Goteras, humedades o ventanas y puertas en estado ruinoso. * Hacinamiento (ver indicador T 16)
T16	Situaciones de hacinamiento	Proporción de individuos residentes en hogares en situación de hacinamiento según la composición del hogar.

Respecto al indicador relativo a situaciones de hacinamiento, el indicador utilizado en la encuesta nacional Vivienda del INSEE puede ser de especial interés. Este indicador se calcula de manera que tiene en cuenta el tamaño y la composición del hogar, la presencia de niños y sus edades, así como la cohabitación con adultos que no pertenecen a la unidad de convivencia en sentido estricto¹⁰⁹.

¹⁰⁹ En este sentido, una vivienda se considera en situación de hacinamiento si cuenta menos huecos que la norma de referencia que queda definida de la siguiente forma: un hueco para el hogar y otro por cada persona adulta de la familia, a los que se añade un hueco complementario por persona no perteneciente a la familia y no soltera - o soltera de 19 o más años -. En el caso de los niños, se establece un hueco para dos niños menores de 7 años y un hueco por cada niño de mayor edad.
En Bélgica, el hacinamiento se vincula a una situación en la que se dispone de menos de un hueco o pieza por miembro del hogar

Relativos a los equipamientos disponibles en la vivienda

	Indicadores terciarios	Definición
T17	Viviendas sin un equipamiento básico disponible	Proporción de individuos residentes en viviendas que no disponen de: * Frigorífico * Lavadora ¹¹⁰ * Televisión * Teléfono

Indicadores de calidad del entorno de la vivienda

	Indicadores terciarios	Definición
T18	Entorno residencial precario	Proporción de individuos residentes en viviendas que no disponen en su entorno residencial cercano de los siguientes servicios: * Farmacia * Correos * Policía * Oficina municipal * Mercado o supermercado * Escuela * Servicios asistenciales

¹¹⁰ Podría plantearse la inclusión de otros indicadores como, por ejemplo, la ausencia de instalación telefónica, etc.

Indicadores relativos al acceso y dinámica de las prestaciones RMI

Beneficiarios de las diferentes prestaciones (RMI, AES y otros complementos)

	Indicadores terciarios	Definición
T19	Beneficiarios de las prestaciones de garantía de ingresos	Proporción de unidades familiares y/o individuos que acceden durante el año de referencia a las siguientes prestaciones: * Prestación de RMI * Prestaciones complementarias (AES) * Otros complementos * Estímulos al empleo Respecto a la población total y a la población pobre (T19 a y b)

Indicadores relativos al impacto relativo de las prestaciones:

	Indicadores terciarios	Definición
T20a	Impacto económico de las prestaciones de garantía de ingresos	Proporción que representan los mínimos sociales, RMI y demás complementos, con respecto al umbral de pobreza, renta baja y ausencia de bienestar
T20b		Proporción que representan los mínimos sociales, RMI y demás complementos, con respecto al SMI
T20c		Proporción del gasto en RMI por persona situada por debajo del umbral de pobreza (método Eurostat y SPL/EPDS)

Respecto a los indicadores anteriores, resultará fundamental el análisis por tamaño y composición del hogar.

Participación general en acciones de inserción o activación

Indicadores de medios: parte de los públicos prioritarios en los dispositivos:

	Indicadores terciarios	Definición
T21	Beneficiarios de acciones de inserción	Proporción de personas que acceden durante el año de referencia a convenios o programas de inserción, en función del tipo de programa: * De integración social * De formación ocupacional y/o profesional * De inserción laboral ¹¹¹ Diferenciando en función de si se trata de titulares o beneficiarios de prestaciones de RMI o no
T22	Impacto del mercado social del empleo	Proporción de personas que acceden durante el año de referencia a un empleo en el mercado social del empleo (empresas de inserción, trabajos sujetos a procesos vinculados al RMI, etc.). Diferenciando en función de si se trata de titulares o beneficiarios de prestaciones de RMI o no

Indicadores de resultados:

	Indicadores terciarios	Definición
T23a	Dependencia y cronificación	Proporción de titulares de las prestaciones de RMI con problemas de permanencia a largo plazo (al menos 3 años en la prestación en los últimos 5 años) respecto al total de titulares de las prestaciones en los últimos 5 años.
T23b		Proporción de personas que, en los últimos 5 años, han dependido durante 3 o más años de alguna de las siguientes prestaciones o salarios: * Subsidio o prestaciones de desempleo * Prestación de RMI * Ingresos de programas activos de acceso al empleo. * Salarios vinculados al mercado social del empleo
T23c		Proporción de personas dependientes de los programas de RMI que han conseguido acceder durante el año anterior a un empleo en el mercado de trabajo no protegido, ¹¹²
T24	Resultado de los programas de inserción	Situación de los titulares/beneficiarios una vez pasado un periodo de tiempo (entre 6 y 18 meses) de estancia en los programas de inserción sectoriales, por tipo de programas

¹¹¹ Resultaría necesario especificar correctamente en este caso el contenido de cada tipo de programa. En el caso de acciones de tipo mixto, se entenderían integradas en el nivel dominante de intervención.

¹¹² La evaluación podría hacer referencia igualmente a indicadores relativos a la forma que adopta tal acceso (condiciones de trabajo, remuneración, tipo de contrato, etc.) así como a la procedencia de las personas afectadas, según tipo de programa de inserción desarrollado, en su caso.

Indicadores relativos a problemas familiares

	Indicadores terciarios	Definición
T25	Situaciones de dependencia familiar	Proporción de individuos en unidades familiares en las que están presentes algunas de estas situaciones: * Menores dependientes ¹¹³ . * Discapacitados con problemas de dependencia ¹¹⁴ . * Dependencia de drogas o alcohol. * Otras situaciones de dependencia. No estando estas situaciones atendidas por servicios externos.
T26	Situaciones personales graves	Proporción de individuos en unidades familiares en las que están presentes algunas de estas situaciones: * Malos tratos. * Conductas rechazadas o estigmatizadas (prostitución, drogas, alcohol, mendicidad, etc.). * Problemas con la justicia penal. * Internamientos (centros de menores, comunidades terapéuticas, prisión, etc.).
T27	Situaciones de precariedad ocupacional	Proporción de individuos en unidades familiares en las que están presentes algunas de estas situaciones (respecto al total de familias con al menos un componente en edad activa): * Desempleo. * Ocupación temporal o a tiempo parcial (no deseada). * Empleo de baja remuneración (inferior a un nivel de renta de bienestar). * Ausencia de permiso de trabajo * Empleo irregular (sin contrato ni Seguridad Social) Sin estar presente una persona con alguna fuente de ingresos por ocupación de carácter estable y suficiente para garantizar un nivel de renta de bienestar.

¹¹³ Se incluyen aquellos casos en los que la dependencia mencionada corresponde a menores de 6 años no escolarizados ni atendidos en guarderías y similares.

¹¹⁴ Estos problemas incluyen situaciones que implican la dependencia de terceras personas de la familia.

Indicadores relativos a los problemas de exclusión de la mujer

	Indicadores terciarios	Definición
T28	Malos tratos y violencia doméstica	Estimación de la incidencia del problema del maltrato y violencia doméstica entre las mujeres (denuncias administrativas y estimación por encuesta)
T29	Atención en casas de acogida	Proporción de mujeres con problemas de maltrato y violencia doméstica en casas de acogida
T30	Divorcios, separaciones y otros fenómenos de ruptura familiar	Proporción de mujeres mayores de 18 años independizadas divorciadas y/o separadas
T31	Familias monoparentales	Proporción de individuos residentes en familias monoparentales encabezadas por mujeres

	Indicadores terciarios	Definición
T32a	Nivel de inserción en el mercado laboral	Proporción de mujeres en edad activa ocupadas y con hijos, en función de la edad de éstos
T32b		Proporción de mujeres en edad activa y mayores de 25 años que han salido del mercado de trabajo como consecuencia de la existencia de cargas excesivas de trabajo familiar o como consecuencia del nacimiento de un hijo
T32c		Proporción de mujeres no solteras en edad activa y mayores de 25 o más años que han interrumpido su actividad laboral al menos una vez en los últimos tres años por razones familiares (matrimonio, nacimiento de un hijo, otros motivos), en función de la edad.

	Indicadores terciarios	Definición
T33a	Conciliación de la vida familiar y laboral	Proporción de ocupadas que trabajan, en el ámbito doméstico y en el externo, más de 60 horas a la semana.
T33b		Proporción de ocupadas con hijos de 3 a 13 años que trabajan 60 o más horas a la semana, en el ámbito doméstico y en el externo.
T33c		Proporción de mujeres en edad activa que no pueden trabajar como consecuencia de problemas de guarda de menores y otras personas dependientes.
T33d		Proporción de mujeres con hijos (u otras personas) dependientes que perciben prestaciones complementarias al RMI para compaginar trabajo y atención a las personas dependientes ¹¹⁵ .
T33e		Diferencias de género en el tiempo dedicado al cuidado de los hijos y otras personas dependientes así como a la realización de las tareas domésticas.
T33f		Tasa de actividad femenina

¹¹⁵ Sería igualmente necesario conocer si perciben prestaciones complementarias para hacer frente a las necesidades de atención así como conocer la forma concreta en que se procede a atender a las personas dependientes.

	Indicadores terciarios	Definición
T34a	Nivel salarial	Ratio que representan los ingresos netos anuales (o mensuales) medios de las mujeres respecto a los hombres ocupados en empleos de 15 o más horas de duración semanales por rama de actividad y profesión.
T34b		Proporción de mujeres ocupadas con ingresos inferiores a dos tercios de los ingresos anuales de los hombres ocupados a tiempo completo ¹¹⁶ .
T35	Mujeres en la economía atípica	Proporción de mujeres ocupadas en los siguientes sectores: * economía sumergida * prostitución * venta ambulante y similares

	Indicadores terciarios	Definición
T36	Mujeres con problemas de situación de riesgo	Proporción de mujeres solas y/o con cargas familiares, con baja o nula cualificación (analfabetas y estudios primarios) y baja renta o en situación de ausencia de bienestar
T37	Minorías	Proporción de mujeres independizadas pertenecientes a minorías étnicas y/o población inmigrante
T38	Familias monoparentales sin empleo	Proporción de individuos residentes en familias monoparentales encabezadas por mujeres en las que ninguna persona tiene empleo (respecto al total de familias monoparentales encabezadas por mujeres)

	Indicadores terciarios	Definición
T39a	Distribución interna de los ingresos	Proporción de mujeres independizadas en familias biparentales que consideran que su acceso a los recursos no es equilibrado en relación a la pareja o cónyuge ¹¹⁷
T39b		Proporción de mujeres independizadas en familias biparentales que no tienen acceso a los recursos del otro cónyuge
T39c		Proporción de mujeres independizadas en familias biparentales que consideran no tener cubiertas sus necesidades personales básicas o no acceder a un mínimo nivel personal de bienestar

¹¹⁶ También podría aplicarse el indicador a los ingresos / hora, en función de la perspectiva temporal a elegir.

¹¹⁷ Convendría igualmente considerar en este punto la posibilidad de introducir indicadores relativos a la participación o no de la mujer en la asignación del gasto entre distintos bienes en función de su participación decisión. Ver, al respecto, Zamora (2000).

El análisis por edad, estado civil y tipo de estructura familiar resultará fundamental en el tratamiento de los indicadores de género aquí considerados. En la medida de lo posible, será igualmente interesante obtener los indicadores anteriores no sólo para el colectivo general de mujeres sino, de forma específica, para los colectivos dependientes de las RMI (y, en su caso, otras prestaciones asistenciales similares).

También conviene considerar igualmente en este apartado algunos indicadores relativos a la pobreza encubierta, entendida en términos de aquellas situaciones en las que los procesos de independización están bloqueados por circunstancias económicas. Aunque este problema afecta en general a otros colectivos de población, el tratamiento del problema específico que la pobreza encubierta representa para la población femenina resulta decisivo. Los indicadores a considerar son los siguientes:

	Indicadores terciarios	Definición
T40a	Pobreza encubierta	Proporción de personas mayores de edad no estudiantes que no se independiza del hogar actual por problemas económicos, en función del nivel de ingresos y de la disponibilidad de una vivienda
T40b		Proporción de personas mayores de edad no estudiantes solteras (no emparejadas)
T40c		Tasa de fecundidad
T40d		Tasa de nupcialidad

Los datos anteriores prestarán especial atención a las variables de sexo, edad, nivel de instrucción y situación ocupacional.

**ANEXO 1: FUENTES PARA LA OBTENCIÓN LOS INDICADORES PREVISTOS
EN EL SISTEMA**

INDICADORES GENERALES DEL SISTEMA

1. Tasa de pobreza

Indicadores de pobreza y de desigualdad

	Indicadores primarios	Fuente
P1a	Tasa de renta baja	PHCE y EU-SILC
P1b	Tasa de pobreza grave	PHCE y EU-SILC
P1c	Tasas de pobreza subjetiva y de ausencia de bienestar	No disponible a priori, salvo en la EPDS de la CA del País Vasco. Las variables de referencia para su obtención deberían incorporarse a la EU-SILC

	Indicadores secundarios	Fuente
S1	Tasa de pobreza, renta baja o ausencia de bienestar en un momento determinado	PHCE y EU-SILC Las variables relativas al indicador P1c deberían incorporarse a la EU-SILC

	Indicadores terciarios	Fuente
T1	Sobreendeudamiento	No disponible como tal. Podría obtenerse de PCE y EU-SILC. Información conexas en la ECPF. Ver preguntas 6.7, 7.1.4., 7.2.5, 7.3.4, 7.4.4, 7.5.4 o 7.6.5 del cuestionario de Características Básicas del Hogar
T2	Tasas de pobreza grave, renta baja o ausencia de bienestar ajustadas	PHCE y EU-SILC Las variables relativas al indicador P1c deberían incorporarse a la EU-SILC
T3	Tasa de pobreza subjetiva	No disponible a priori, salvo en la EPDS de la C.A. País Vasco. Las variables de referencia para su obtención deberían incorporarse a la EU-SILC
T4a	Dificultades para cubrir las necesidades básicas	Parcialmente en PHCE y EU-SILC
T4b	Dificultades para llegar a fin de mes	PHCE y EU-SILC. ECPF
T4c	Dificultades de alimentación	Parcialmente en PHCE y EU-SILC

2. Distribución de la renta y diferencias de renta entre tipos de hogar

	Indicadores primarios	Fuente
P2a	Distribución general de la renta	PHCE y EU-SILC
P2b	Distribución general de la renta	PHCE y EU-SILC
P2c	Renta mediana por tipos de hogar, sexo y edad	PHCE y EU-SILC

	Indicadores secundarios	Fuente
S2a	Coefficiente de Gini	PHCE y EU-SILC
S2b	Coefficiente de Gini antes de transferencias sociales	PHCE y EU-SILC

3. Persistencia de la pobreza y de las situaciones de renta baja

	Indicadores primarios	Fuente
P3	Persistencia de la pobreza y de las situaciones de ausencia de bienestar	PHCE y EU-SILC

	Indicadores secundarios	Fuente
S3	Persistencia de renta baja (inferiores al 50 % de la renta media nacional)	PHCE y EU-SILC

4. Desfase de la renta de pobreza o de la renta baja

	Indicadores primarios	Fuente
P4	Desfase de la renta de pobreza o de la renta baja	PHCE y EU-SILC Las variables relativas al indicador P1c deberían incorporarse a la EU-SILC

	Indicadores terciarios	Fuente
T5	Índice de Sen	PHCE y EU-SILC
T6	Índices de Foster, Green y Thorbecke, para FGT 2 a 4	PHCE y EU-SILC
T7	Índice de Hagenaars	PHCE y EU-SILC

Indicadores generales de empleo

5. Cohesión regional en materia de tasas de empleo

	Indicadores primarios	Fuente
P5	Cohesión regional	Encuesta de Población Activa de Eurostat

6. Tasa de desempleo de larga duración

	Indicadores primarios	Fuente
P6a	Tasa de desempleo de larga duración	EPA
P6b	Tasa de desempleo de larga duración	EPA
P6c	Tasa de desempleo de larga duración	EPA

	Indicadores secundarios	Fuente
S4a	Tasa de desempleo de muy larga duración	EPA
S4b	Tasa de desempleo de muy larga duración	EPA
S4c	Tasa de desempleo de muy larga duración	EPA

	Indicadores terciarios	Fuente
T8a	PLD mayores de 45 años en riesgo	EPA
T8b	PLD menores de 45 años en riesgo	EPA
T8c	Hogares de parados en riesgo	EPA

7. Personas que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros

	Indicadores primarios	Fuente
P7a	Personas que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros	EPA
P7b	Personas que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros, en función de las siguientes categorías: * Menores de 18 años. * Adultos en edad activa (< 65) * Desempleados	EPA

	Indicadores terciarios	Fuente
T9a	Peso relativo de los desempleados en la población en hogares sin empleo	EPA
T9b	Peso relativo de los menores en la población en hogares sin empleo	EPA

Indicadores educativos

8. Personas que abandonan prematuramente la enseñanza y no siguen ningún tipo de educación o formación

	Indicadores primarios	Fuente
P8	Personas que han abandonado la enseñanza prematuramente y no siguen ningún tipo de educación o formación	EPA, PHCE y US-SILC.

	Indicadores secundarios	Fuente
S5	Personas con bajos niveles educativos	EPA, PHCE y EU-SILC.

Indicadores de salud

9. Esperanza de vida al nacer

	Indicadores primarios	Fuente
P9	Esperanza de vida al nacer	MNP. Indicadores demográficos básicos.

10. Percepción del propio estado de salud

	Indicadores primarios	Fuente
P10	Percepción del propio estado de salud, por nivel de renta	EDDS. Parcialmente en PHCE y EU-SILC.

	Indicadores terciarios	Fuente
T10	Problemas de acceso a los cuidados de salud por razones financieras	EDDS
T11	Impacto de las discapacidades en la vida cotidiana	EDDS. Parcialmente en PHCE y EU-SILC.

LOS INDICADORES COMPLEMENTARIOS DEL SISTEMA

Indicadores generales de pobreza de acumulación

	Indicadores terciarios	Fuente
T12	Tasa de pobreza de acumulación o de dificultades de condiciones de vida	PHCE y EU-SILC. Un indicador podría igualmente obtenerse en la ECPF.

Indicadores específicos relativos a la vivienda

Indicadores que miden la dificultad de acceso y mantenimiento en la vivienda

	Indicadores terciarios	Fuente
T13	Demanda de vivienda	AAPP competentes
T14a	Esfuerzo de acceso a la vivienda	PHCE y EU-SILC.
T14b		PHCE y EU-SILC. ECPF
T14c		Servicios sociales CCAA
T14d		Servicios sociales CCAA y Padrón Municipal de Habitantes
T14e		PHCE y EU-SILC.

Indicadores que hacen referencia a la calidad de la vivienda y de sus equipamientos (acceso a una vivienda en condiciones suficientes)

Relativos a la calidad de la vivienda

	Indicadores terciarios	Fuente
T15	Viviendas de calidad insuficiente	ECPF y PHCE y EU-SILC
T16	Situaciones de hacinamiento	ECPF y PHCE y EU-SILC

Relativos a los equipamientos disponibles en la vivienda

	Indicadores terciarios	Fuente
T17	Viviendas sin un equipamiento básico disponible	ECPF y PHCE y EU-SILC

Indicadores de calidad del entorno de la vivienda

	Indicadores terciarios	Fuente
T18	Entorno residencial precario	Posibilidad de considerar este indicador en PHCE y EU-SILC

Indicadores relativos al acceso y dinámica de las prestaciones RMI

Beneficiarios de las diferentes prestaciones (RMI, AES y otros complementos)

	Indicadores terciarios	Fuente
T19	Beneficiarios de las prestaciones de garantía de ingresos	CCAA

Indicadores relativos al impacto relativo de las prestaciones:

	Indicadores terciarios	Fuente
T20a	Impacto económico de las prestaciones de garantía de ingresos	CCAA, PHCE y EU-SILC. Las variables relativas al indicador P1c deberían incorporarse a la EU-SILC
T20b		CCAA y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
T20c		CCAA, PHCE y EU-SILC. Las variables relativas al indicador P1c deberían incorporarse a la EU-SILC

Participación general en acciones de inserción o activación

Indicadores de medios: parte de los públicos prioritarios en los dispositivos:

	Indicadores terciarios	Fuente
T21	Beneficiarios de acciones de inserción	CCAA
T22	Impacto del mercado social del empleo	CCAA

Indicadores de resultados:

	Indicadores terciarios	Fuente
T23a	Dependencia y cronificación	CCAA
T23b		CCAA
T23c		CCAA
T24	Resultado de los programas de inserción	CCAA

Indicadores relativos a problemas familiares

	Indicadores terciarios	Fuente
T25	Situaciones de dependencia familiar	Indicador no disponible, susceptible de obtenerse vía EU-SILC o ajustes en la EDDS
T26	Situaciones personales graves	Indicador no disponible, susceptible de obtenerse vía EU-SILC
T27	Situaciones de precariedad ocupacional	Indicador no disponible, susceptible de obtenerse vía ajustes en la EPA

Indicadores relativos a los problemas de exclusión de la mujer

	Indicadores terciarios	Fuente
T28	Malos tratos y violencia doméstica	CCAA e Institutos de la Mujer
T29	Atención en casas de acogida	CCAA
T30	Divorcios, separaciones y otros fenómenos de ruptura familiar	Padrón Municipal de Habitantes y Censo de Población y Viviendas
T31	Familias monoparentales	Padrón Municipal de Habitantes y Censo de Población y Viviendas



	Indicadores terciarios	Fuente
T32a	Nivel de inserción en el mercado laboral	Encuesta de Fecundidad. EPA.
T32b		Encuesta de Fecundidad.
T32c		No directamente disponible, susceptible de obtenerse vía EPA o Encuesta de Fecundidad.

	Indicadores terciarios	Fuente
T33a	Conciliación de la vida familiar y laboral	EET
T33b		EET
T33c		No directamente disponible. Susceptible de incorporarse a la EPA o a la Encuesta de Fecundidad.
T33d		CCAA
T33e		EET
T33f		EPA

	Indicadores terciarios	Fuente
T34a	Nivel salarial	Encuesta de Salarios en la Industria y los Servicios. PHCE y EU-SILC.
T34b		Encuesta de Salarios en la Industria y los Servicios. PHCE y EU-SILC.
T35	Mujeres en la economía atípica	CCAA. Indicadores de muy difícil obtención con carácter regular.

	Indicadores terciarios	Fuente
T36	Mujeres con problemas de situación de riesgo	PHCE y EU-SILC
T37	Minorías	Padrón Municipal de Habitantes y Censo de Población y Viviendas
T38	Familias monoparentales sin empleo	EPA

	Indicadores terciarios	Fuente
T39a	Distribución interna de los ingresos	No disponible. A incorporar en EU-SILC
T39b		No disponible. A incorporar en EU-SILC
T39c		No disponible. A incorporar en EU-SILC

	Indicadores terciarios	Fuente
T40a	Pobreza encubierta	No disponible, salvo en EPDS. A incorporar en EU-SILC
T40b		Padrón Municipal de Habitantes y Censo de Población y Viviendas. EPA
T40c		MNP y Encuesta de Fecundidad
T40d		MNP

NOTA SOBRE ABREVIATURAS

- CCAA: Comunidades Autónomas
- ECPF: Encuesta Continua de Presupuestos Familiares. INE
- EDDS: Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud. INE
- EET: Encuesta de Empleo del Tiempo. INE
- EPA: Encuesta de Población Activa. INE
- EPDS: Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales. Gobierno Vasco.
- MNP: Movimiento Natural de la Población (incluye estadísticas de natalidad, mortalidad y nupcialidad). INE
- PHCE: Panel de Hogares de la Comunidad Europea. Eurostat. - INE.
- EU-SILC: Estadísticas sobre la renta y las condiciones de vida. Eurostat-INE.

Se utiliza la terminología empleada por el Comité de Protección Social.

ANEXO 2: DATOS A OBTENER DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. Número de personas de 16 a 64 años, sin otro domicilio de referencia, recogidas durante el año anterior en centros de acogida o establecimientos colectivos (según el tipo de establecimiento especificado), en función del sexo:

	Total personas	Hombres	Mujeres
Centros de menores			
Centros de larga estancia			
Centros temporales			

2. Número de familias y de personas que viven en infravivienda (carromatos, chozas, chabolas y similares, inclusive viviendas ruinosas) o en establecimientos de residencia temporal. (pensiones) por falta de vivienda.

Total

	Infravivienda	Establecimientos de vivienda temporal
Familias		
Personas		

Peso de la mujer en el colectivo anterior.

	Familias		Personas*	
	Infravivienda	Establecimientos de vivienda temporal	Infravivienda	Establecimientos de vivienda temporal
Familias encabezadas por una mujer				
Familias encabezadas por una mujer, no basadas en una pareja o matrimonio				
Persona sola				
Familia monoparental				
Otro grupo familiar				
Mujeres en el total de familias afectadas**				

* Personas con independencia del sexo

** Tanto encabezadas por una mujer como por un hombre

3. Número de beneficiarios de las siguientes prestaciones durante el año anterior:

	Familias	Personas (titular más miembros de la unidad)
IMI, RMI, RB o equivalentes		
AES (especificando tipo de programa)		
.....		
.....		
.....		
Otros complementos		
Programas de estímulos al empleo		
Beneficiarios de uno u otro tipo de programa		

Peso de la mujer en el colectivo anterior.

	Número de mujeres titulares de las prestaciones	Número de mujeres titulares de las prestaciones, en familias no basadas en un matrimonio o pareja	Mujeres (titular más miembros de la unidad) en el total de familias beneficiarias (con independencia del sexo del titular de las prestaciones)
IMI, RMI, RB o equivalentes			
AES (especificando tipo de programa)			
.....			
.....			
.....			
Otros complementos			
Programas de estímulos al empleo			
Beneficiarios de uno u otro tipo de programa			

Tipos de familias encabezadas por una mujer beneficiarias de estos programas, en familias no basadas en una pareja o matrimonio (número total)

	Familias		Personas	
	IMI, RMI, RB o equivalentes	Cualquiera de estos programas	IMI, RMI, RB o equivalentes	Cualquiera de estos programas
Persona sola				
Familia monoparental				
Otro grupo familiar				

4. ¿Cuáles son las cuantías de las prestaciones de garantía para los tipos familiares siguientes? (Base de referencia: año anterior a la fecha de encuestación)

	Persona sola	Pareja sin hijos	Pareja con 1 hijo	Pareja con 2 hijos	Familia monoparental (1 hijo)	Familia monoparental (2 hijos)
IMI, RMI, RB o equivalentes						
AES (especificando tipo de programa)						
Otros complementos						
Programas de estímulos al empleo						

5. Cuantía total del gasto en los distintos programas (Base de referencia: año anterior a la fecha de encuestación)

	Gasto total realizado
IMI, RMI, RB o equivalentes	
AES (especificando tipo de programa)	
Otros complementos	
Programas de estímulos al empleo	
Beneficiarios de uno u otro tipo de programa	

6. Número de familias o personas que, durante el año anterior, accedieron a acciones de inserción (por tipo de acción).

A) En familias que se beneficiaron del RMI, IMI, RB o prestación equivalente

	Familias	Familias encabezadas por una mujer	Familias encabezadas por una mujer, no basadas en una pareja o matrimonio
Convenios de inserción			
Programas de inserción social			
Uno u otro tipo de actuaciones			

	Hombres (titular más miembros de la unidad beneficiaria)	Mujeres (titular más otras mujeres de la unidad beneficiaria)
Programas de Formación ocupacional		
Programas de Formación profesional		
Programas de inserción laboral		
Uno u otro tipo de programa		

B) En el total de familias participantes en los programas de referencia

	Familias	Familias encabezadas por una mujer	Familias encabezadas por una mujer, no basadas en una pareja o matrimonio
Convenios de inserción			
Programas de inserción social			
Uno u otro tipo de actuaciones			

	Hombres (titular más miembros de la unidad beneficiaria)	Mujeres (titular más otras mujeres de la unidad beneficiaria)
Programas de Formación ocupacional		
Programas de Formación profesional		
Programas de inserción laboral		
Uno u otro tipo de programa		

7. Número de personas que se benefician de acciones englobadas en el mercado social del empleo, en función de si la persona se benefició o no del IMI (la cifra debe coincidir con la que hace referencia en la pregunta anterior a programas de inserción laboral).

A) En familias que se beneficiaron del RMI, IMI, RB o prestación equivalente

	Hombres (titular más miembros de la unidad beneficiaria)	Mujeres (titular más otras mujeres de la unidad beneficiaria)
Empresas de inserción		
Trabajos sujetos a procesos vinculados al RMI		

B) En el total de familias participantes en los programas de referencia

	Hombres (titular más miembros de la unidad beneficiaria)	Mujeres (titular más otras mujeres de la unidad beneficiaria)
Empresas de inserción		
Trabajos sujetos a procesos vinculados al RMI		

8. Titulares de las prestaciones RMI que, durante los últimos 5 años, hayan dependido de la prestación durante al menos 3 años

	Familias	Personas (titular más miembros de la unidad)
Total de titulares diferentes del RMI, IMI, RB o equivalentes en los últimos 5 años		
Titulares en situación de dependencia de la prestación durante al menos 3 años (sean o no titulares en la actualidad)		

Peso de la mujer en el colectivo anterior.

	Número de mujeres titulares de las prestaciones, en familias no basadas en un matrimonio o pareja	Mujeres (titular más miembros de la unidad) en el total de familias beneficiarias (con independencia del sexo del titular de las prestaciones)
Total de titulares diferentes del RMI, IMI, RB o equivalentes en los últimos 5 años		
Titulares en situación de dependencia de la prestación durante al menos 3 años (sean o no titulares en la actualidad)		

Tipos de familias encabezadas por una mujer, en familias no basadas en una pareja o matrimonio (número total)

Nº de familias

	Total de titulares diferentes del RMI, IMI, RB o equivalentes en los últimos 5 años	Titulares en situación de dependencia de la prestación durante al menos 3 años (sean o no titulares en la actualidad)
Persona sola		
Familia monoparental		
Otro grupo familiar		

Nº de personas

	Total de titulares diferentes del RMI, IMI, RB o equivalentes en los últimos 5 años	Titulares en situación de dependencia de la prestación durante al menos 3 años (sean o no titulares en la actualidad)
Persona sola		
Familia monoparental		
Otro grupo familiar		

9. Personas que, durante los últimos 5 años, hayan dependido durante 3 o más años de alguna de las siguientes prestaciones o salarios: subsidio o prestaciones de desempleo; prestación de RMI, ingresos de programas activos de acceso al empleo, salarios vinculados al mercado social del empleo

	Personas
Hombres	
Mujeres	

10. Personas dependientes de los programas de RMI que han conseguido acceder durante el año anterior a un empleo en el mercado de trabajo no protegido¹¹⁸.

	Número de personas que han conseguido acceder durante el año anterior a un empleo
Hombres	
Mujeres	

¹¹⁸ En el caso de disponerse de datos, la evaluación podría hacer referencia igualmente a indicadores relativos a la forma que adopta tal acceso (condiciones de trabajo, remuneración, tipo de contrato, etc.) así como a la procedencia de las personas afectadas, según tipo de programa de inserción desarrollado, en su caso.

11. Resultado de los programas de inserción. Situación de los titulares/beneficiarios una vez pasado un periodo de 18 meses de estancia en los programas de inserción sectoriales. En familias que se beneficiaron del RMI, IMI, RB o prestación equivalente

	Familias	Familias encabezadas por una mujer	Familias encabezadas por una mujer, no basadas en una pareja o matrimonio
En la situación inicial			
Mejoras en términos de integración social			
Han conseguido salir de la prestación			

12. Mujeres mayores de 18 años que han presentado denuncia por malos tratos (físicos, psíquicos y/o agresión sexual) durante el año anterior

	Mujeres que han denunciado malos tratos
Número de mujeres	
Número de denuncias	

13. Mujeres víctimas de violencia de género en recursos de alojamiento durante al año anterior

	Alojamientos de urgencia	Alojamientos de media estancia	Estancia media (en días)
Número total de mujeres a lo largo del año			
Número de mujeres a 31 de diciembre			

14. Número de mujeres con hijos (u otras personas) dependientes que perciben prestaciones complementarias al RMI para compaginar trabajo y atención a las personas dependientes. Por tipo familiar.

	Mujeres o familias que reciben este tipo de complemento especial
Pareja o matrimonio con hijos	
Familia monoparental	
Otro grupo familiar	

15. Estimación del número de mujeres ocupadas en los siguientes sectores de actividad:

	Mujeres o familias que reciben este tipo de complemento especial
Economía sumergida	
Prostitución	
Venta ambulante y similares (en situación regularizada)	
Uno u otro caso	

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILAR, M.; GAVIRIA, M. Y LAPARRA, M. (1995) *La caña y el pez. El salario social en las Comunidades Autónomas 1989-1994*, Madrid: Fundación Foessa.
- ARRIBA, ANA (2002): La fragmentación de la última red de protección social, CEBS. Documento de Internet.
- ATKINSON, A. B. (1987), *On the Measurement of Poverty*, *ECONOMETRICA*, **55** (4): 749-764.
- ATKINSON, A. B. (1998), *Poverty in Europe*, Blackwell Publishers, Oxford.
- AYALA, L. (1998), *Cambio laboral y pobreza*, en *Las Condiciones de Vida de la Población Pobre en España*. EDIS y otros (eds.), Fundación FOESSA y Cáritas Española.
- BANE, M.J. y ELLWOOD, D.T. (1986), *Slipping in and out of poverty: The dynamics of spells*, *Journal of Human Resources*, 21 (1): 1-23.
- BOSCH, A., ESCRIBANO, C. Y SÁNCHEZ, I. (1989), *Evolución de la desigualdad y la pobreza en España. Estudio basado en las Encuestas de presupuestos Familiares 1973-74 y 1980-81*, Instituto Nacional de Estadística, Madrid.
- BUHMANN, B., RAINWATER, L., SCHMAUS, G. y SMEEDING, T. (1988): *Equivalence scales, Well-Being, Inequality and Poverty: Sensitive Estimates across ten countries using the Luxembourg Income Study (LIS) database*, *Review of Income and Wealth*, 34: 115-142.
- CANTÓ, O. (1996), *Poverty dynamics in Spain: A study of transitions in the 1990s*, *Distributional Analysis Research Programme Discussion Paper*, n.º 15, London School of Economics, Londres.
- CANTÓ, O. (1997), *Desempleo y pobreza en la España de los noventa*, *Papeles de Economía Española*, 72: 88-105.
- CANTÓ, O. (1998), *The Dynamics of Poverty in Spain: The Permanent and Transitory Poor*, Tesis Doctoral no publicada, European University Institute, Florencia.
- CANTÓ, O., DEL RÍO, C. y GRADÍN, C. (2000): *La situación de los estudios sobre pobreza y desigualdad en España*, *Cuadernos de Gobierno y Administración*, 2: 25-94, especial monográfico *Pobreza y Desigualdad en España: enfoques, fuentes y acción pública*.
<http://webs.uvigo.es/cgradin/Publicacions/Estudios%20desigualdad.PDF>
- CANTÓ, O., DEL RÍO, C. Y GRADÍN, C., (2002) *La evolución de la pobreza estática y dinámica en España en el periodo 1985.1995*, Instituto de Estudios Fiscales, *Papeles de Trabajo* nº 24/02
- CANTÓ, O. y MERCADER-PRATS, M. (1998), *Child Poverty in Spain: What Can Be Said?*, *Innocenti Occasional Papers, Economic and Social Policy Series*, n.º 66, UNICEF International Child Development Centre, Florencia.
- CANTÓ, O. y MERCADER-PRATS, M. (2001), *Young people leaving home: The impact on the poverty of children and others in Spain*, en Bradbury, B., Jenkins, S.P. y Micklewright, J. (eds.) *Falling In, Climbing Out: The Dynamics of Child Poverty in Industrialized Countries*, Chapter 9, Cambridge University Press.

COHEN-SOLAL, M. y LOISY, C. (2001), *Pauvreté et transferts sociaux en Europe*, DREES, DOCUMENT DE TRAVAIL n° 18 – juillet 2001.

COMITÉ DE PROTECCIÓN SOCIAL (2001), *Informe sobre los indicadores en el ámbito de la pobreza y la exclusión social. Octubre de 2001*. Disponible en:
http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/jan/report_ind_es.pdf

COMUNIDAD DE MADRID (2002), *Memoria de Gestión año 2001*, Consejería de Servicios Sociales, Dirección General de Servicios Sociales, Servicio de Prevención de la Exclusión y Rentas Mínimas.

COULTER, F., COWELL, F. Y JENKINS, S. (1992a), *Differences in needs and assessment of income distributions*, Bulletin of Economic Research, **44**: 77-124.

COULTER, F., COWELL, F. Y JENKINS, S. (1992b), *Equivalence scale relativities and the extent of inequality and poverty*, Economic Journal, **102**: 1067-1082.

COWELL, F., LITCHFIELD, J. Y MERCADER-PRATS, M. (1999), *Income inequality comparisons with dirty data: The UK and Spain during the 1980s*, Distributive Analysis Research Programme, STICERD, n° 45, London School of Economics, London.

CUTLER, D. Y KATZ, L. (1992), *Rising inequality? Changes in the distribution of income and consumption in the 1980s*, American Economic Review, Papers and Proceedings, **82**:546-551.

DATLAN S.L. (1998), *Acciones Forales y Municipales para la Inserción*, Documento elaborado para el Dpto. de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social (no publicado).

DEATON, A., (1997) *The Analysis of Household Surveys: Microeconomic analysis for development policy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1997.

DEATON, A., RUIZ-CASTILLO, J. Y THOMAS, D. (1989), *The Influence of Household Composition on Household Expenditure Patterns: Theory and Spanish Evidence*, Journal of Political Economy, **97 (1)**: 179-200.

DEL RÍO, C. y RUIZ-CASTILLO, J. (1999), *El enfoque de la dominancia en el análisis de la pobreza*, en *Dimensiones de la desigualdad, III Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza. Volumen I*, Colección Igualdad, 13: 429-460, Fundación Argentaria, Madrid.

DEL RÍO, C. y RUIZ-CASTILLO, J. (2001): "TIPs for Poverty Analysis. The case of Spain, 1980-81 to 1990-91", *Investigaciones Económicas*, XXV (1), Enero.

DEL RÍO, C. y RUIZ-CASTILLO, J. (2002), *Demographic Trends and Living Standards. The case of Spain during the 1980s*, Revista de Economía Aplicada, X: 5-24, (2002).

DELEECK, H., VAN DEN BOSCH, K. y DE LATHOUWER, L. (1992), *Poverty and the Adequacy of Social Security in the EC*, Avebury, Aldershot.

DUCLOS, J.Y. Y MERCADER-PRATS, M. (1993), *Household composition and classes of Equivalence Scales: with application to Spain and the UK*, Microsimulation Unit Paper, Department of Applied Economics, University of Cambridge.

DUCLOS, J.Y. Y MERCADER-PRATS, M. (1999), *Household Needs and Poverty: With Application to Spain and the UK*, Review of Income and Wealth, **45 (1)**: 77-98.

- EDIS/CÁRITAS (1984), *Pobreza y marginación*, DOCUMENTACION SOCIAL, Madrid.
- EDIS Y OTROS (1998), *Las condiciones de vida de la población pobre en España*, EDIS-Foessa-Cáritas. 1998.
- EEC (1981), *Final Report from the Commission to the Council on the First Programme of Pilot Schemes and Studies to Combat Poverty*, Commission of the European Communities: Brussels
- EMAIKER (1990), *Estudio de la población potencialmente beneficiaria del plan de lucha contra la pobreza*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco
- EMAIKER (1992), *Estudio de Potenciales Beneficiarios del Plan 1992*, Departamento de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco.
- EMAIKER (1993), *Estudio de panel de los beneficiarios del IMI 1990-1992*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- EMAIKER (1998), *Estudio de la población cronificada en el IMI*, Documento elaborado para el Dpto. de Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco.
- ESCRIBANO, C. (1990), *Evolución de la pobreza y la desigualdad en España. 1973-1987*, *Información Comercial Española*, 686: 81-108.
- ESTÉVEZ GONZÁLEZ, C. (1998), *Las rentas mínimas autonómicas: estudio de las normativas reguladoras y análisis jurídico de las prestaciones*, Consejo Económico y Social, Madrid.
- EUROSTAT (1992): *Poverty in Figures: Europe in the Early Eighties*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.
- EUROSTAT (2000). *European social statistics. Income, poverty and social exclusion*. Luxembourg:
- FERNÁNDEZ, N. (1996), *An approach to Poverty Dynamics through a comparison between Luxembourg (1991-92), France (1989-1992) and Galicia (1992-93)*, Research papers in Comparative Analysis of Longitudinal Data, Document n.º 16, CEPS/INSTEAD.
- FOESSA (1966), *Informe sociológico sobre la situación social de España*, Editorial Euramérica, Madrid.
- FOSTER, J. GREEN, J. y THORBECKE, E. (1984), *A class of decomposable poverty measures*, *Econometrica*, 52 (3): 761-66.
- GARCÍA, A. Y MARTÍN, G. (1994), *La pobreza y su distribución territorial*, en Juárez, M. (ed.), *V Informe Sociológico sobre la Situación Social en España*, vol. 1: 315-334, Fundación FOESSA, Madrid.
- GARCÍA, I. Y TOHARIA, L. (1998), *Paro, pobreza y desigualdad en España: análisis transversal y longitudinal*, *Ekonomiaz*, 40: 134-165.
- GARCÍA SERRANO, C., MALO, M.A. y TOHARIA, L. (2001), *La pobreza en España. Un análisis crítico basado en el Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE)*, Colección Estudios, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- GOBIERNO DE CANARIAS (2002), *Informe sobre la Inserción Laboral de los Preceptores de AEBAS*, Consejería de Empleo y Asuntos Sociales.

GOBIERNO DE NAVARRA, (1999). Plan de Lucha contra la Exclusión de Navarra 1998-2005, Departamento de Bienestar Social, Deporte y Juventud.

GOBIERNO DE NAVARRA, (2002). Plan de Lucha contra la Exclusión en Navarra 1998-2005, aprobado en febrero de 1999. Memoria 2001

GOBIERNO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS (2002), *Plan General de Inserción del Principado de Asturias para 2003*, Consejería de Asuntos Sociales, Dirección General de Servicios Sociales Comunitarios y Prestaciones.

GOBIERNO VASCO (1987), *La pobreza en la Comunidad Autónoma Vasca (Avance)*, Servicio Central de Publicaciones, Vitoria-Gasteiz.

GOBIERNO VASCO (2000), *Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales*, 2000, Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social, Servicio de Estudios y Régimen Jurídico, Vitoria-Gasteiz.

GOEDHART, TH., HALBERSTADT, V., KAPTEYN, A., VAN PRAAG, B.M.S., (1977), *The Poverty Line: Concept and Measurement*, The Journal of Human Resources, vol. 12 (4), pp. 503-520.

HADDAD, L. Y KAMBUR, R. (1990), *How Serious Is the Neglect of Intra-Household Inequality?*, Economic Journal, **100**: 866-881.

HAGENAARS, A. J. M. (1985), *The Perception of Poverty*, Proefschrift, Rijksuniversiteit of Leiden, Netherlands.

HAGENAARS, A. J. M. (1987), *A Class of Poverty Indices*, International Economic Review, **28**: 583-607.

ICE (1962) - Información Comercial Española, *Monográfico sobre la distribución de la renta en España*, diciembre.

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

JENKINS, S.P. Y LAMBERT, P. (1997), *Three T's of poverty curves, with an analysis of UK poverty trends*, Oxford Economic Papers, **49**: 317-327.

JENKINS, S.P. Y LAMBERT, P. (1998a), *Three T's of poverty curves and poverty dominance: TTPs for poverty analysis*, Research on Economic Inequality, vol. 8.

JENKINS, S.P. Y LAMBERT, P. (1998b), *Ranking poverty gap distributions: further TTPs for poverty analysis*, Research on Economic Inequality, vol. 8.

JENKINS, S.P. y O'HIGGINS, M., (1987), *Measuring Poverty in the European Community*, mimeo, University of Bath.

JUNTA DE ANDALUCÍA (2002), *Programa de Solidaridad. Memoria 2000-2001*. Consejería de Asuntos Sociales, Dirección General de Bienestar Social.

LAPARRA, M., CORERA, C., GAVIRIA, M, AGUILAR, M. (1990) *El Salario Social Sudado*. Popular. Madrid.

- LAYTE, R. ET AL (2001) *Reassessing Income and Deprivation Approaches to the Measurement of Poverty in Ireland*. Dublin:ESRI
- MARTÍN-GUZMÁN, P. y BELLIDO, N. (1993), *Líneas de pobreza: una estimación de la pobreza subjetiva en España*, en *La distribución de la renta, I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza*, vol. II: 91-100, Fundación Argentaria, Madrid.
- MARTÍNEZ, R., RUIZ-HUERTA, J. Y AYALA, L. (1998), *Desigualdad y pobreza en la OCDE: una comparación de diez países*, *Economiaz*, **I/98**: 42-67
- MARTÍNEZ, R. y RUIZ-HUERTA, J. (1999), *Algunas reflexiones sobre la medición de la pobreza. Una aplicación al caso español*, en *Dimensiones de la desigualdad. III Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza. Volumen I, Colección Igualdad*, 13: 367-428, Fundación Argentaria, Madrid.
- MARTÍNEZ-GRANADO, M., DEL RÍO, C. y RUIZ-CASTILLO, J. (1999), *Situación de los hogares monoparentales en España con menores a su cargo*. Informe realizado para el Instituto de la Mujer.
- MARTÍNEZ-GRANADO, M. y RUIZ-CASTILLO, J. (2002), *The Decisions by Spanish Youth: a cross-section study*”, *Journal of Population Economics*, 15: 305-330..
- McCLEMENTS, L. D. (1977), *Equivalence Scales for Children*, *Journal of Public Economics*, 8, 191-210.
- MERCADER-PRATS, M. (1993), *Bajos niveles de renta en España y una comparación con el Reino Unido y Francia*, en *La distribución de la renta, I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza*, vol. II: 137-149. Fundación Argentaria, Madrid.
- MERCADER-PRATS, M. (1995), *Peut-on mesurer la pauvreté?: Aspects méthodologiques et conceptuels de la mesure de la pauvreté, l'Espagne dans le context Européen*. Tesis Doctoral no publicada, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Delta. París.
- MERCADER-PRATS, M. (1998), *Identifying Low Standards of Living: Evidence from Spain*. *Research on Economic Inequality*, **8**: 155-73.
- MUELLBAUER, J. (1979), *McClements on Equivalence Scales for Children*, *Journal of Public Economics*, 12, 221-231.
- O' HIGGINS, M. AND JENKINS, S., (1990), *Poverty in the EC: Estimates for 1975, 1989 and 1985*, in R. Teekens and B. Van Praag (eds.), *Analyzing Poverty in the European Community*. Luxembourg: Eurostat.
- OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA PAUVRETÉ ET DE L'EXCLUSION SOCIALE, (2000), *Rapport*, La Documentation française
- ORSHANSKY, M. (1965), *Who's who among the poor: a demographic view of poverty*. *Social Security Bulletin* 28(7), July, 3-32.
- PAGLIN, M. (1975), *The measurement and trend in inequality: a basic revision*, *American Economic Review*, 65: 598 . 609.
- PEÑA, D. Y J. RUIZ-CASTILLO (1998), *Inflation and Inequality Bias in the Presence of Bulk Purchases for Food and Drinks*, *Journal of Business and Economic Statistics*, **16**: 292-303.

- PINILLA, R. y GOERLICH, J. (2002), *Líneas de pobreza subjetiva en el cálculo del potencial de calidad de vida (QLP) en España. Aplicación a los datos de la EPF de 1990-91*, Artículo II para el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, IVIE, QLP_ArtII_1 Versión, 09/10/02 (Borrador provisional).
- PINILLA, R. y GOERLICH, J. (2003), *Distribución de la renta y el potencial de calidad de vida (QLP) en España (1981-1999)*, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, S.A., WP-EC 2003-03
- RAVALLION, M. (1996), *Issues in Measuring and Modelling Poverty*, The Economic Journal, 106: 1328-1343.
- ROWNTREE, S. (1901), *Poverty: A Study of Town Life*, Londres: Macmillan.
- RUIZ-CASTILLO, J. (1987): *La medición de la pobreza y la desigualdad en España 1980-1981*, Servicio de Estudios del Banco de España, Estudios Económicos, 42, Banco de España, Madrid.
- RUIZ- HUERTA, J. Y MARTÍNEZ, R. (1994), *La pobreza en España ¿Qué nos muestran las Encuestas de Presupuestos Familiares?*, Documentación Social, 96.
- SANZ, B. (1996), *La articulación micro-macro en el sector hogares: de la Encuesta de Presupuestos Familiares a la Contabilidad Nacional*, en *La desigualdad de recursos, II Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza*, Colección Igualdad, vol. 6: 45-86. Fundación Argentaria, Madrid.
- SANZO-GONZÁLEZ L. (2002a), *Poverty Measurement in the Spanish Basque Country: Statistics Improvements and Detection of Social Change*. Documento presentado en el XV Congreso Internacional de Sociología, ISA, Brisbane, 2002.
- SANZO-GONZÁLEZ L-, (2002b), *Necesidades y Renta Básica: la aportación de la EPDS*, Ponencia presentada en el II Simposio sobre Renta Básica, Vitoria-Gasteiz, 14 de diciembre de 2002
- SANZO-GONZÁLEZ L-, (2002c), *Pobreza y exclusión social en la Comunidad Autónoma de Euskadi*, Ponencia presentada en el Seminario organizado por el CES Vasco en los XXI cursos de verano de la UPV/EHU, *Evolución económica y social de la CAPV en el último quinquenio*, Donostia (septiembre de 2002).
- SANZO-GONZÁLEZ L-, (2002d), “La lucha contra la pobreza en Euskadi” en Moreno, L. (ed.), *Pobreza y exclusión: la “malla de seguridad” en España*. Madrid: CSIC.
- SARASA, S, ALMEDA, E; OBIOLS, D; (2000), *Estado, sociedad civil y rentas mínimas de inserción*, Documento de Trabajo 00-09, Unidad de Políticas Comparadas, CSIC, Septiembre de 2000.
- SASTRE, M. (1999), *Los ingresos y los gastos en las Encuestas de Presupuestos Familiares. Ensayos sobre Desigualdad y Bienestar*. Tesis Doctoral no publicada, Departamento de Hacienda Pública y Sistema Fiscal, Universidad Complutense de Madrid.
Citado en <http://webs.uvigo.es/cgradin/Publicacions/Estudios%20desigualdad.PDF>
- SEN, A. (1976), “Poverty: an ordinal approach to measurement”, *Econometrica*, **44**: 219-31.
- SEN, A., (1983). *Poor, relatively speaking*. Oxford Economic Papers, 35 (2): 153-169.
- SEN, A. (1993) *Capabilities and Well-Being*, in M. C. Nussbaum y A. Sen (Comp), *The Quality of Life*, Oxford University Press, Oxford.

SERRANO, A. Y ARRIBA, A. (1998), *¿Pobres o excluidos? El Programa del Ingreso Madrileño de Integración en perspectiva comparada*. Madrid: Fundación Argentaria-Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales-Editorial Visor.

SIIS (1997), *Informe comparativo de las normativas autonómicas en relación al IMI*. No publicado.

THON, D. (1979), *On Measuring Poverty*, Review of Income and Wealth, 25: 429-440.

TOHARIA, L. (1993), *La incidencia familiar del paro*”, en L. Garrido y E. Gil Campos (ed.), *Estrategias Familiares*, Alianza Editorial, Madrid.

TOWNSEND, P., (1979), *Poverty in the United Kingdom*. Harmondsworth: Penguin.

VAN PRAAG, B., HAGENAARS, A.J.M. Y VAN WEEREN, J, (1982), *Poverty in Europe*, Review of Income and Wealth, 28: 345-359.

VILA, L. (1984), *Estudio sin publicar sobre la pobreza en España*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

XUNTA DE GALICIA (2002), *Informe sobre a aplicación e avaliación da lei galega de medidas básicas para a inserción social*, Consellería de Asuntos Sociais. Dirección Xeral de Servicios Comunitarios e Inclusión Social. Servicio de Prestacións.

ZAMORA, B. (2000), *Los efectos de los ingresos individuales y de participación de la mujer sobre la asignación del gasto. Evidencia para hogares españoles*, Mimeo.

ZARZOSA, P. (1992), *Aproximación a la medición del bienestar social. Estudio de la idoneidad del indicador sintético de la distancia P2*, Tesis doctoral no publicada.

ZARZOSA, P., ZARZOSA, F. Y PRIETO, M. (1996), *Medición del bienestar social en Castilla-León (disparidades interprovinciales e interregionales)*, en Dilemas del Estado del Bienestar, II Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza, Colección Igualdad, vol. 8: 203-220.

ZHENG, B. (1997), *Aggregate poverty measures*, Journal of Economic Surveys, 11 (2): 123-162.