

**LA EFICACIA JURÍDICA DE LAS RENTAS MÍNIMAS
AUTONÓMICAS: EL ESFUERZO FINANCIERO**

M^a Mercedes Moreno Domínguez

UNIVERSIDAD DE MÁLAGA

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
I. POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL	5
1.1. Fundamentos económicos e ideológicos del Estado de Bienestar	5
1.2. La legitimación económica del estado de bienestar	7
1.3. La legitimación política y filosófica del estado social de derecho	9
1.4. La crisis del estado de bienestar	12
1.5. La sociedad del estado de bienestar: una sociedad excluyente	15
1.5.1. Algunas precisiones terminológicas: Pobreza y exclusión social	18
1.5.1.1. Pobreza	19
1.5.1.2. Exclusión Social	20
1.5.2. Los datos sobre la pobreza	22
1.5.3. El perfil de la pobreza	28
II. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS PRESTACIONES ASISTENCIALES DE RENTA MÍNIMA	39
2.1. Origen y evolución de los sistemas actuales de protección social	39
2.1.1. Los modelos teóricos de Seguridad Social y de Asistencia Social: Notas diferenciadoras	39
2.1.2. La Protección Social en la Constitución Española de 1978: Una regulación flexible y abierta	41
2.2. La protección frente a la pobreza en el Derecho Comparado y su influencia en el proceso de implantación de las Rentas Mínimas autonómicas	43
2.3. El régimen jurídico de las prestaciones asistenciales de renta mínima (PARM)	46
2.3.1. El régimen jurídico común de las Rentas Mínimas Autonómicas	46
2.3.2. La diversidad normativa en las regulaciones autonómicas sobre Rentas Mínimas	50
III. LA EFICACIA JURÍDICA DE LAS prestaciones ASISTENCIALES DE RENTAS MÍNIMAS	53
3.1. El esfuerzo financiero	53
3.2. La efectiva protección de las PARM: Los beneficiarios	61
3.2.1. La protección asistencial a nivel nacional	61
3.2.2. Análisis comparado de la protección asistencial entre las CCAA	63
3.2.3. Especial referencia al caso andaluz: El Ingreso Mínimo de Solidaridad	69
3.2.4. La contribución de las PARM a la distribución de la renta	74
3.3. Necesidad de reforma de las regulaciones autonómicas sobre rentas mínimas	76
3.3.1. La reforma dentro del marco normativo de la Unión Europea	77
3.3.2. La reforma dentro de la otra reforma: la de la protección social española	79
3.4. Posibles alternativas a la regulación autonómica vigente sobre Rentas Mínimas	80
3.4.1. Principales argumentos teóricos a favor y en contra de la centralización-descentralización de las prestaciones contra la pobreza	80
3.4.2. La prestación frente a la pobreza dentro o fuera del sistema de Seguridad Social	86
3.4.2.1. La Renta Mínima dentro del sistema de Seguridad Social	86
3.4.2.2. La Renta Mínima integrada en la competencia autonómica sobre Asistencia Social	87
IV. BIBLIOGRAFÍA	89

LA EFICACIA JURÍDICA DE LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS: EL ESFUERZO FINANCIERO

INTRODUCCIÓN

De los variados aspectos de la distribución de la renta, uno de los que más atención suscita en relación a los servicios y prestaciones del Estado de Bienestar es la demanda que de ellos hacen los hogares con menor nivel de renta. Es más, una parte importante del debate sobre la reestructuración de la intervención social pública ha estado protagonizado por argumentos referentes a si la producción de bienestar debe adquirir una orientación mucho más selectiva, o en otras palabras, si es preciso una mayor concentración del esfuerzo financiero en el desarrollo de políticas dirigidas a los ciudadanos más pobres. Esta es, sin duda alguna, la idea que late en este trabajo. Nuestro interés se centrará a lo largo de las siguientes páginas en determinar cual es la eficacia real de la protección pública especialmente destinada a luchar contra la pobreza, lo que se traduce en el análisis jurídico de las 17 normativas autonómicas sobre Prestaciones Asistenciales de Rentas Mínimas (PARM), y que, desde luego, y con la intención de alcanzar el objetivo que nos proponemos, nos obliga a incidir de manera específica, y de modo previo al análisis de la regulación jurídica, sobre la pobreza y su efecto inmediato la exclusión social.

I. POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

Con la finalidad de alcanzar el objetivo señalado, en las páginas que siguen, nos centraremos en contrastar cual es la realidad de la pobreza en España, lo que nos obliga a delimitar su perfil desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo, pero no sin antes hacer un breve repaso a los orígenes históricos, económicos y filosóficos del Estado de Bienestar, como paso previo y necesario, para una mejor comprensión de sus políticas actuales de protección social, en la medida que inciden de manera general y específica en la prevención y reparación de la misma y por tanto de su consecuencia inmediata, la exclusión social, aunque desde luego, sin descuidar las referencias a las carencias y contradicciones que el mismo genera, en la medida que un mejor conocimiento de las mismas nos ayudará a clarificar las ideas que deben fundamentar la referida reestructuración de la intervención social pública.

1.1. *Fundamentos económicos e ideológicos del Estado de Bienestar*

Los años inmediatamente anteriores a la Segunda Guerra Mundial estuvieron caracterizados por un alto grado de conflictividad social y de tensión política, derivada de los efectos de la Gran Depresión, que dejó en el paro y sin protección social a millones de personas. Después de la Segunda Guerra Mundial, y bajo el impacto causado por dichas tensiones y todos los procesos de confrontación política y bélica, se fraguó un

consenso social en la mayor parte de los países occidentales. Uno de los principales rasgos del nuevo consenso de inspiración keynesiana fue el establecimiento de un conjunto de derechos sociales a través de los cuales se garantizaba a todos los individuos, mediante un sistema público de protección social en el sentido más amplio del término, la protección necesaria frente a las distintas situaciones de necesidad que se generan por la actualización de contingencias tanto comunes como profesionales, entendidas éstas en el sentido más amplio del término.

El reconocimiento de tales derechos en los textos constitucionales de la mayor parte de los países occidentales acabó conformando un modelo de ciudadanía avanzada, en un contexto socioeconómico general en el que se garantizaba un nivel muy alto de empleo a la población (*“pleno empleo”*).

Sin embargo, en contraste con el reconocimiento constitucional explícito de estos derechos, en las sociedades de nuestros días está teniendo lugar un aumento del desempleo, un deterioro de las condiciones de trabajo que junto con los cambios demográficos y en la orientación de la política social tiene como consecuencia inmediata una acentuación de las situaciones de exclusión social, acompañada por procesos generales de dualización y desigualdad que impugnan palpablemente el espíritu de consenso social y que propician el debate sobre la reestructuración del Estado de Bienestar.

Como es bien notorio, el uso de la expresión *“Estado de Bienestar”* o *“Estado Providencia”* (*Welfare State*) se generaliza en el mundo a raíz del *New Deal* de F. D. Roosevelt, pero la idea que encierra una mayor preocupación del Estado respecto de la suerte de los individuos viene de más lejos. Probablemente sea certera la intuición de F. A. Hayek¹, que sitúa los precedentes próximos de la fórmula en la Alemania del siglo XIX, donde, frente al tradicional Estado de Policía se acuñó el término Estado de Bienestar y antes el de policía del bienestar. De hecho, destaca el economista austriaco que la expresión inglesa es una traducción de la palabra alemana. Y más allá de la anécdota terminológica, es la Alemania de Bismarck la primera en acometer una precoz seguridad social. El acta fundacional suele fecharse, sin embargo, en 1942, cuando el economista inglés W. Beveridge² suscribe su famoso informe sobre Seguridad Social, el cual influirá decisivamente en la promulgación de las leyes de protección social de postguerra.

En el mundo de las ideas, la preocupación porque el Estado asegure los riesgos de la población ante situaciones de necesidad y por la prestación de servicios a los ciudadanos que mejoren sus condiciones de vida, aparece en casi toda Europa en el primer tercio del siglo XX³, revistiendo muy diversas manifestaciones. En Alemania, la Constitución de Weimar reflejará la preocupación por los derechos sociales y económicos. Y

¹ Las referencias a HAYEK, lo son por su libro *“Los fundamentos de la libertad (The Constitution of Liberty)”*, Unión Editorial, Madrid, 1984, pp. 320-321.

² Los informes de Beveridge aludidos en el texto, se pueden encontrar en ediciones españolas bajo los títulos *“Seguro Social y servicios afines”*, MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, Madrid, 1989, y *“Pleno empleo en una sociedad libre”*, editado por el mismo Ministerio, Madrid, 1988.

³ Sobre los orígenes del Estado de Bienestar en Europa, sus problemas y tendencias actuales, véase: RITTER, G.A.: *“El Estado Social su origen y desarrollo en una comparación internacional”*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1991.

en España, en la Dictadura de Primo de Rivera se dan los primeros pasos en la previsión social.

La profunda transformación del papel del Estado durante el siglo XX obedece, sin duda, a severos cambios sociales que obligan a las autoridades a ofrecer respuestas alternativas a la tradicional política del orden público, entendido en su sentido más estricto. Puede recapitularse sumariamente sobre algunos de los factores que influyen en la aparición del Estado del Bienestar:

a) El desarrollo del capitalismo industrial y la aparición del movimiento obrero. Con la enorme conflictividad social que a lo largo del último tercio del siglo XIX y la primera mitad del siguiente engendró y que, entre otras consecuencias, propiciaría la primera legislación sobre fábricas, higiene pública, protección de los niños y seguridad contra los accidentes de trabajo.

b) La revolución bolchevique y su irradiación a todo el mundo, condicionando la política de los partidos socialistas y comunistas europeos, no menos que la reacción de sus antagonistas, los movimientos de extrema derecha (fascismo italiano, el nazismo en Alemania).

e) Los procesos traumáticos de colapso de algunas economías occidentales, que tanta influencia tuvieron en el cambio de rumbo de las políticas gubernamentales⁴.

d) La utilización por el Estado de una política expansiva de obras públicas como medio de combatir el desempleo urbano. Así, las grandes obras públicas de la Alemania nazi.

1.2. La legitimación económica del estado de bienestar

Los factores reseñados y la evolución de las ideas filosóficas y políticas sobre el Estado, a las que luego se hará referencia, condicionaron sin duda la creencia de un Estado que, más allá del orden, garantizara un cierto bienestar de sus ciudadanos. Pero la generalización de este nuevo credo debe mucho a las aportaciones de Keynes, no tanto porque su teoría económica verse sobre el Estado de Bienestar como porque su éxito prestó el instrumental científico necesario para justificar la intervención del Estado en la vida económica.

La doctrina macroeconómica de Keynes, su tesis de que para combatir el desempleo había que actuar por el lado de la demanda mediante la expansión del gasto público, respaldó científicamente las propuestas posteriores de Beveridge sobre la creación de un sistema nacional de salud y de previsión social; sistema que, con sus prestaciones económicas en situaciones de enfermedad o de pérdida de ingresos por otras causas, debía contribuir notablemente a incrementar la eficiencia del sistema productivo al mismo tiempo que se reducían notablemente las tasas de paro.

⁴ Recuérdese la hiperinflación en la Alemania de la primera postguerra mundial o la “Gran Depresión” norteamericana.

No debe ignorarse que, al menos en Inglaterra, el origen del Estado de Bienestar responde como causa próxima a la necesidad de incrementar la capacidad productiva en una economía de guerra. El gobierno inglés puso en práctica las recomendaciones del Informe de Beveridge en plena Segunda Guerra Mundial, y en las elecciones posteriores los votantes apoyaron decididamente la definitiva consolidación del sistema de salud y seguridad social. Y a partir de ahí, con diferentes manifestaciones, toda la Europa continental aplicó, tras la citada guerra, sistemas públicos de previsión y protección sociales.

Con todo, las propuestas económicas del Informe Beveridge, y con ellas los fundamentos económicos del Estado de Bienestar, se cimentan en una situación teórica de pleno empleo. Únicamente cuando no haya recursos humanos ociosos, cuando cualquier empleado encuentre dificultades para ser reemplazado de forma permanente, estará justificado un sistema universal de previsión pública. En cualquier situación distinta del pleno empleo, la obligatoriedad de prevenir tendrá sentido en relación con aquellos empleados de por sí insustituibles, pero no en el caso de otros fácilmente reemplazables por candidatos extraídos del paro.

Se explica así por qué la política de empleo apareció como otra área en la que debería legislarse: en 1942 había pleno empleo de la mano de obra disponible, habida cuenta de la necesidad de atender simultáneamente a los requerimientos de las fuerzas armadas; pero no es menos cierto que la paz podía traer de nuevo el desempleo, razón por la cual Beveridge, en su libro de 1944, ya cuando la paz estaba a la vista, abrazó sin reservas después de haber desconfiado de ella- la doctrina keynesiana, única que se pronunciaba por el logro del pleno empleo como objetivo supremo de la política económica. Y es que el pleno empleo es condición necesaria para un sistema universal de previsión pública, de forma que, cuando el desempleo supera un porcentaje de “friccionalidad” (Beveridge lo estimaba entonces en el 3 por 100) empiezan a prevalecer las desventajas de limitar la libertad de los individuos sobre las ventajas de obligarles a desarrollar un mínimo de previsión.

Queda de este modo ilustrada la relación entre la doctrina keynesiana y Estado de Bienestar: la doctrina keynesiana ha convenido al Estado de Bienestar en cuanto sistema de ideas que situaba el empleo en la cúspide de las prioridades de política económica; cualquier otro sistema de política económica de pleno empleo, aunque fundado en otros conceptos, le habría convenido igual. La misma preocupación que manifiesta la sociedad española por el desempleo, considerado como el problema más importante de la actualidad, es un indicio de este aserto. La sociedad española parece ser consciente de que el desempleo resta justificación económica al Estado de Bienestar. Pero esto mismo es una clara prueba de la estima de que goza, entre la población, los logros de esa forma de concebir el Estado.

El éxito del Estado de Bienestar superó, sin embargo, con creces el descrédito de la doctrina keynesiana cuando los gobiernos occidentales desarrollaron políticas económicas restrictivas del gasto con el objetivo de combatir la inflación y el endeudamiento público. Probablemente porque responde a convicciones profundas de las sociedades occidentales, que también cabe expresar en términos económicos: los individuos, dejados a su libre albedrío, desarrollan una “cantidad de previsión” que es inferior a la que garantiza el máximo de bienestar para la sociedad.

Puede interpretarse, en definitiva, que el Estado de Bienestar es el resultado de un gran pacto social que busca un punto de equilibrio entre las reglas fundamentales de la economía de mercado (propiedad privada, libertad de empresa, libre competencia) y ciertas garantías sociales.

1.3. La legitimación política y filosófica del estado social de derecho

En la tradición de la Europa continental, la fórmula “*Estado social de Derecho*”, resume, en términos jurídicos y políticos, la convergencia de la tradición liberal europea y los movimientos de reforma social.

Durante el siglo XX, el Estado liberal de Derecho se fue transformando en un Estado social de Derecho, definidor de las democracias europeas más avanzadas. El Estado de Derecho, típico del liberalismo del siglo XIX, surge de las doctrinas ilustradas y de los avatares de la Revolución francesa como defensoras de las libertades y de la igualdad jurídica de los ciudadanos, frente a los privilegios, abusos y coacciones del Antiguo Régimen. La Revolución afirmó una serie de principios igualitarios: la educación universal, la carrera abierta al talento, la ciudadanía común, la igualdad ante la ley, la obligatoriedad para todos de pagar impuestos, la igualdad de los hombres para emprender cualquier negocio o desempeñar cualquier profesión, la igualdad de derechos para comprar, vender o comerciar o para adquirir cualquier tipo de propiedad. No se trataba de una igualdad en el sentido de nivelación económica de ingresos o de propiedad, sino de uniformidad de derechos. La igualdad no significaba ausencia de diferencias sociales, sino de igualdad de oportunidades para poder ser desigual.

Sin embargo, las diferencias entre los países europeos eran notables. En Inglaterra, las desigualdades económicas y sociales se defendían desde la sociedad organizada y se le pedía al Estado que permaneciera al margen, vigilando el orden establecido. En Francia, por el contrario, el poder del Estado asentó unas bases formales de igualdad jurídica, tomando al mismo tiempo una serie de decisiones que aseguraban, de hecho, la desigualdad económica y social. Se trataba de dos caminos seguidos por la burguesía europea en su desarrollo capitalista que implicaban una tensión distinta entre el Estado y la sociedad civil. La contraposición que se hace, en el siglo XIX, entre el Estado y la sociedad civil venía dada por la concepción de un orden social en el que se querían conciliar la libertad y la desigualdad económica. La desigualdad en el orden económico y social hallaba su corrección en la igualdad jurídica de los ciudadanos, amparada por el Estado. Y, por eso, el Estado se configuró como Estado de Derecho, a partir de los principios de legalidad, legitimidad y división de los poderes, capaces de defender los derechos individuales, y muy especialmente el derecho de propiedad, a través de la ley, guardián del *statu quo*.

Esta teoría del Estado liberal de Derecho empieza a ser sometida a crítica ya en el siglo XIX. Al margen de la denuncia radical de Marx, hay doctrinas socialistas como la de Lasalle, o liberales como la de Stuart Mill. La Constitución de Weimar situaría, por vez primera en Europa, los derechos sociales y económicos en el frontispicio constitucional. Pero no es menos cierto que sigue siendo una Constitución eminentemente programática, cuya defensa se encomienda al Presidente de la República. El fracaso de Weimar no fue tanto el de la dimensión social del Estado (recuérdese que Hitler abande-

ró su partido con la idea nacional-socialista y que su política de pleno empleo consistió en un aumento formidable del gasto, sobre todo mediante obras públicas), sino el de su compatibilidad con las ideas liberales. Por eso, tras la amarga experiencia de la Segunda Guerra Mundial, la Ley Fundamental de Bonn (1949) acuñó la expresión Estado social de Derecho, que sintetiza el respeto al Estado de Derecho, y en primer orden a los derechos inalienables (*“la dignidad del ser humano es intangible”*, reza significativamente la primera frase del artículo 1º de la Constitución alemana) y a la misión social del Estado. Surge, de este modo, una nueva concepción del Estado, y de sus relaciones con la sociedad civil que se caracterizaría por considerar necesaria la intervención del Estado no tanto por una exigencia ética como por una necesidad práctica y razonable: la de corregir los fallos del mercado y los efectos disfuncionales de la sociedad capitalista competitiva y evitar con ello, mediante la reforma social, la revolución violenta.

Estas ideas empezaron a ser ampliamente admitidas y debatidas en los avatares que siguieron a la Primera Guerra Mundial y se consolidaron a partir de la segunda. El Estado social de Derecho, que se servirá, como nos consta, de las ideas económicas del keynesianismo, parte del Estado de Derecho liberal para adaptarlo a las nuevas circunstancias, procurando alcanzar un elevado grado de interacción y cooperación entre el Estado y la sociedad civil.

La doctrina del Estado social insiste en que la sociedad civil, abandonada a los mecanismos de mercado y de regulación espontánea, no sólo genera múltiples injusticias, sino que conduce a la irracionalidad y violencia del sistema. Los fallos del mercado y las consecuencias injustas y disfuncionales del desarrollo económico deben ser corregidos por el Estado, que se presenta como protector de la sociedad y sus ciudadanos. De esta forma, el Estado de las sociedades industriales, aunque ajeno a las formas totalitarias y despóticas de la burocracia soviética y de la fascista, se fue transformando, ampliando su estructura y sus funciones. Funciones que cabe agrupar en dos grandes apartados, la previsión de la existencia y la redistribución social.

La previsión de la existencia implica que el Estado social debe adoptar toda suerte de medidas para garantizar a los ciudadanos una serie de servicios y proporcionarles algunas seguridades: educación básica para todos, atención a los ancianos y discapacitados, protección en el desempleo, cuidados médicos y otra serie de servicios sociales que se han integrado en lo que se estiman condiciones mínimas de bienestar⁵.

Mediante la redistribución social el Estado se atribuye la función de procurar una mejor y más adecuada distribución de lo producido, así como la pretensión de lograr un equilibrio entre las clases, grupos territorios que componen una comunidad nacional. Se trata de un cambio en la idea tradicional de la justicia que el Estado ha pretendido encarnar siempre: en el antiguo Régimen, el Estado se había apoyado en la justicia conmutativa; en el Estado social, el acento se pone en la justicia distributiva, como legítima-

⁵ La perspectiva del Estado como procurador de servicios al ciudadano se contempla en FORSTHOFF, E.: *“Sociedad industrial y Administración Pública”*, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1967. Una visión más actual del Estado social en Alemania puede verse en ABENDROTH, W., FORSTHOFF, E. y DOEHRING, K.: *“El Estado Social”*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986; y LUHMANN, N.: *“Teoría política en el Estado de Bienestar”*, Alianza, Madrid, 1993.

ción para emprender medidas que acaben con las desigualdades que hacen imposible la misma práctica de las libertades⁶.

Junto a esta proclamación de la intervención del Estado en la vida económica, el Estado social de Derecho es, tanto en la concepción alemana como en la española, un Estado de Derecho reforzado por la Constitución.

La idea de que existan unos derechos fundamentales del ser humano intangibles para el legislador es un componente esencial de esta nueva concepción que se expresa en dos rasgos jurídicos clave: el sometimiento efectivo de la ley a la Constitución, particularmente cuando regule los derechos fundamentales, y la existencia de un Tribunal Constitucional como garantía del orden de valores que encierra la Constitución. La Ley fundamental de Bonn recibe en Europa la práctica americana de la supremacía constitucional. El Estado social de Derecho se distingue en Europa del Estado de Derecho de principios de siglo no sólo en su relación económica con la sociedad, sino en su relación con el individuo: la ley deja de ser el instrumento revolucionario que todo lo puede, que es la herencia de la Revolución Francesa, y cede su cetro a la Constitución (a los derechos fundamentales), verdadero eje sobre el que gira todo el Derecho Público.

El Estado social de Derecho es, en suma, un gran factor de integración. Hereda y transforma lo mejor del Estado liberal de Derecho -el respeto del Estado a las libertades públicas fundamentales y la consideración de la persona como sujeto de derecho- e integra una parte importante de las ideas de corte socialdemócrata o socialista. Proclama una serie de principios del orden económico y social y protege al trabajador y sus representantes frente al empresario. En definitiva, trata de hacer posible que la libertad sea real y no meramente formal, ampliando la participación de los más desfavorecidos en la riqueza generada por la sociedad. Si libertad e igualdad formal son las dos ideas que impulsan el constitucionalismo moderno desde la Revolución Francesa, el Estado social de Derecho añadirá las ideas de igualdad real y participación. Junto a los derechos clásicos de libertad y participación política, existen unos derechos de participación social en el aseguramiento de un mínimo vital y en la defensa de la calidad de vida. Ciertamente aquéllos son derechos subjetivos, no necesitados necesariamente de desarrollo legislativo y exigibles directamente, mientras los derechos sociales no son derechos subjetivos (no puede exigirse el derecho constitucional a una vivienda, o no puede mantenerse que el derecho a la protección contra situaciones de necesidad alcance una determinada can-

⁶ En cuanto a los efectos perjudiciales de algunos mecanismos de redistribución del Estado, y sus posibles reformas, consúltese: LINDBECK, A.: "Ampliación excesiva, reforma y retroceso del Estado de Bienestar", *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, núms. 1 y 2 (1994), pp. 27-60. Referido al caso español, resultan de especial utilidad los siguientes trabajos: FUENTES QUINTANA, E.: "Hacienda democrática y reforma fiscal. Notas para un balance de la reciente experiencia histórica española", en G. Anes; L. A. Rojo y P. Tedde (eds.), "Historia económica y pensamiento social. Estudios en homenaje a Diego Mateo del Peral", Alianza/Banco de España, Madrid, 1983, pp. 475-521; MUÑOZ DEL BUSTILLO, R. (comp.): "Crisis y Futuro del Estado de Bienestar", Alianza, Madrid, 1989; VELARDE, J.: "El tercer viraje de la Seguridad Social en España", Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1990; SEGURA, J.: "Intervención pública y política de bienestar: el papel del Estado", en J.L. García Delgado (dir.): "España, economía". Edición aumentada y actualizada, Espasa Calpe, Madrid, 1993, pp. 1023-1049; BANDRES, E. y SÁNCHEZ, V.: "Las políticas de protección social en España (1970-1990)", en B. Pena (dir.): "Distribución personal de la renta en España", Pirámide, Madrid, 1996, pp. 15-62; y VV.AA.: "Dilemas del Estado de Bienestar", Fundación Argenteria/Visor, Madrid, 1996.

tidad mínima, o que el derecho a la protección de la salud impida establecer tasas moderadoras del gasto para quienes puedan pagarlas) y, por tanto, requieren la mediación del legislador. Con todo, ambos son derechos constitucionales y forman parte del concepto “dignidad humana” que es el fundamento del orden político y social.

Esta idea central anima a todas las Constituciones europeas. Y no es casualidad. Más allá del carácter formal de toda Constitución (al fin es un texto cuya verdadera vigencia sólo es tal si es querida y aceptada por la sociedad), la idea de Estado de Bienestar responde a un hito en la evolución de la sociedad occidental, a una profunda convicción social que obliga al Estado a ser garante de un orden de libertad y participaciones sociales.

Pues bien, esta concepción del Estado social de Derecho es la que se refleja en la Constitución española de 1978. El artículo primero proclama solemnemente:

“España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”.

Después, a lo largo de muchos artículos, la Constitución se preocupa de establecer expresamente los principios y las garantías para que ese Estado social se pueda llevar a la práctica, a través de la legislación y las medidas de gobierno adecuadas. Se puede decir que la norma constitucional, de un modo formal y expreso, integra los elementos básicos del paradigma del Estado de Bienestar, aunque su proyección es mucho más amplia y de ningún modo la formulación del Estado social y democrático de Derecho que hace la Constitución española se puede reducir a ese paradigma.

1.4. La crisis del estado de bienestar

Sobre la crisis del “*Welfare State*” se ha escrito mucho más que sobre los efectos beneficiosos sobre la economía de algunas de sus ideas básicas.

El paradigma del Estado de Bienestar ha sido la principal fuerza pacificadora de los conflictos sociales y mantuvo un alto grado de consenso durante los decenios de 1950 y 1960. Pero la recesión económica de los años setenta, con mayor o menor incidencia de la crisis del petróleo, generó una situación en la que coincidieron la inflación, el estancamiento de la economía y el déficit, derivando, todo ello, en el aumento del desempleo. La famosa relación de sustitución entre la inflación y el desempleo dejó de ser válida y los desconcertados aplicadores de las recetas keynesianas vieron cómo crecían, a la vez, la inflación y el desempleo

Se generó, así, una crisis ideológica en torno a la bondad de la idea del Estado social, al mismo tiempo que sobre éste se cernía amenazante la crisis fiscal. Los países empezaron a encontrarse con déficit presupuestarios crecientes y con falta de capacidad para hacer frente a los crecientes gastos públicos, dentro de los cuales se habían desatado, a su vez, los gastos sociales, y todo ello puso en cuestión al Estado de Bienestar, tanto en la derecha como en la izquierda.

En la derecha, surgieron las críticas de los resultados prácticos, al lado del resurgimiento de nuevas ideas del neoliberalismo. En el pacto del Estado de Bienestar, la

economía había venido creciendo, en gran parte, espoleada por la destrucción creadora que decía Schumpeter, impulsada por un gran desarrollo tecnológico que requería una población educada y sana para servirlo. El Estado de Bienestar facilitaba ambas cosas, al mismo tiempo que integraba a la clase obrera y reducía el conflicto social, encargando al sector público de la protección frente a la incertidumbre y de la asistencia social. Pero el gasto social se dispararía de tal modo que a comienzos de los años ochenta, en todos los países, los gastos en políticas sociales superaban el 50 por 100 del gasto público. Además, la inflación y el desempleo también se desbordaron. De este modo aumentaron las críticas al Estado intervencionista de Bienestar. Se dice que, por un lado, el Estado de Bienestar impone una carga fiscal que “*desincentiva la inversión*”. Y, por otro, que las garantías, expectativas y prestaciones del Estado de Bienestar constituyen un “*desincentivo*” para el trabajo productivo. Al unirse los dos factores se produce una declinación del crecimiento, un incremento de la inflación.

Falla además la eficiencia de los mecanismos burocráticos del Estado. La ausencia de competencia y la garantía de empleo de sus servidores generan una baja productividad en el sector público. La falta de eficacia y la baja productividad generan, a su vez, unos costes exagerados del Estado de Bienestar para unos deficientes servicios ofrecidos a los beneficiarios. Y con ese caldo de cultivo no es de extrañar el florecimiento de doctrinas de corte neoliberal, que llegan, en algunos de sus representantes, a sostener que racionalmente sólo se puede legitimar un Estado mínimo.

Desde las posiciones ideológicas de la izquierda, tampoco se han ahorrado las críticas al Estado de Bienestar. Se le acusa también de ser ineficaz, burocrático y despilfarrador; de ser represivo y coactivo y de facilitar una comprensión falsa de la realidad social y política de la clase obrera. Según las críticas más radicales de la izquierda, el Estado de Bienestar sería un instrumento para estabilizar la sociedad capitalista y no un medio para transformarla. Y, a pesar de los innegables aumentos y mejoras del nivel de vida, el Estado de Bienestar habría fracasado a la hora de alterar la distribución de ingresos entre las clases del trabajo y del capital, pudiendo decirse que, en realidad, la redistribución sólo se ha producido dentro de la clase de los asalariados. El carácter burocrático del Estado de Bienestar genera unas formas represivas en su funcionamiento que le llevan a cumplir unas funciones de control político-ideológico que apaciguan el debate político y estabilizan el sistema capitalista. En resumidas cuentas, es ineficaz, burocrático y caro, y suele llegar siempre tarde, no sabiendo realizar funciones verdaderamente preventivas, volcado sólo en la asistencia *a posteriori*.

Pero desmantelado el telón de acero, desaparecidos los regímenes comunistas, ya no existen valedores de una alternativa radical al Estado social de Derecho. Por eso, las reformas del Estado de Bienestar tienen que partir necesariamente de la conservación de aquellas funciones básicas que han permitido en Europa, después de la Segunda Guerra Mundial, una estabilidad social y política sin precedentes en la historia.

Lo hasta ahora dicho se puede resumir en tres condicionamientos del Estado de Bienestar: a) el económico, pues cualquier modificación de las prestaciones públicas o de las garantías igualitarias tiene incidencia en la economía y depende en muchos casos del coste económico; b) el sociológico, ya que la evolución de la mentalidad social puede arrumbar determinadas garantías sociales o exigir nuevas demandas; y c) el jurídico, pues muchas de las exigencias sociales se traducen en afectaciones a derechos igual-

mente reconocidas por la Constitución (propiedad y libertad de empresa son las más significativas), de modo que también las garantías jurídico-constitucionales levantan ciertas barreras a la dinámica del Estado social⁷.

Estos tres factores se mezclan en el análisis de cualquiera de las políticas del Estado de Bienestar. Y así, a la inversa, la idea del Estado social y muchas de sus manifestaciones limitan o restringen otros fines constitucionales del Estado. La idea de crecimiento económico del preámbulo de la Constitución o del artículo 40 se modera por la del “orden social justo” o por la de redistribución de la renta. El derecho de propiedad privada se delimita por ser función social (art. 33) y la libertad de empresa y la economía de mercado, de la que es presupuesto, se subordina al interés general y a la planificación pública (arts. 37 y 128). Los ejemplos podrían naturalmente multiplicarse, pero son suficientes para demostrar que el mismo texto constitucional es bien consciente de las limitaciones que mutuamente implica la persecución de los distintos fines públicos.

Decisivo es también lo que la sociedad, en su compleja pluralidad, espera del Estado. La relación entre el Estado y la sociedad es siempre cambiante. Y así como se ha modificado a lo largo del siglo la intervención del Estado en la sociedad, también ha cambiado la percepción sobre lo que los ciudadanos esperan del Estado. Si el Estado social de Derecho es una fórmula vaga que resume las políticas públicas con fines sociales de protección de los necesitados, de aumento de la igualdad de oportunidades, también es, ciertamente, una fórmula imprecisa cuyo contenido dependerá de las aspiraciones de cada uno de los grupos sociales.

La inserción del individuo en grupo de intereses trasciende a la simple clasificación entre trabajadores y empleados o a la distinción entre clases sociales. El Estado de Bienestar puede identificarse tal vez por muchos empleados o profesionales, con garantías de trabajo, con una reducción de los impuestos que los gravan, o con un aumento de la calidad de vida en los ciudadanos. Muchos empleados propenden a prescindir con gusto de las cargas importantes del Estado de Bienestar a cambio de un mayor estímulo al ahorro propio. Por el contrario, quienes militan en grupos fuertemente castigados por el desempleo, con escasas perspectivas de encontrar puestos de trabajo, aspiran legítimamente a que se amplíe el mercado de trabajo, se aumenten las prestaciones sociales o se suban las cargas fiscales para hacerlas posibles.

Es sólo un ejemplo, pero la variedad de casos es tan rica como la sociedad misma. Por ello, fácilmente se admitirá que el consenso sobre el contenido del Estado social es menos fuerte que lo que aparentan las declaraciones de los textos legales.

⁷ Para el análisis de las vertientes jurídica y política puede consultarse GARCIA-PELAYO, M.: “Las transformaciones del Estado contemporáneo”, Alianza, Madrid, 1977, particularmente el capítulo “El Estado social y sus implicaciones”, pp. 13-82, en el que se explica el universo de ideas que confluye en el Estado social. Con particular referencia a la Constitución Española de 1978, PAREJO ALFONSO, L.: “Estado social y Administración Pública. Los Postulados constitucionales de la reforma administrativa”, Cívitas, Madrid, 1983; GARRORENA MORALES, A.: “El Estado Español como Estado social y democrático de Derecho”, Tecnos, Madrid, 1984; CASCAJO CASTRO, J. L.: “La tutela constitucional de los derechos sociales”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988. Sobre el carácter reversible de los derechos sociales y sus limitaciones, con particular referencia a la sanidad pública, MUÑOZ MACHADO, S.: “La formación y la crisis de los servicios sanitarios públicos”, Alianza, Madrid, 1995, pp. 146-159.

Con estos mimbres, el análisis del Estado de Bienestar en España, de sus problemas y perspectivas, no puede descuidar aspectos que no son directamente sociales, pero que influyen y condicionan las características de aquél (política fiscal, política de vivienda y urbanismo, protección de los consumidores o del medio ambiente).

1.5. La sociedad del estado de bienestar: una sociedad excluyente

El afianzamiento del Estado de bienestar y del modelo fordista de relaciones industriales refuerza el carácter integrador del empleo. Se configura así un modelo de integración social cuyos tres ejes principales son:

El empleo asalariado, que supone el mecanismo básico de inserción, se hace estable (contratos de trabajo indefinidos frente a la figura del jornalero), más regulado y remunerado por encima del nivel de subsistencia. Ello amplía su capacidad de aportar seguridad de existencia y lo convierte en la base de la ciudadanía social.

Los sistemas de protección social se entienden como una extensión de la relación salarial. Por un lado, constituyen un salario en especie (o salario indirecto) que aumenta la capacidad integradora del empleo, generando una población más sana (atención sanitaria, política social de vivienda), y mejor formada (sistema educativo). Por otro, actúan para mantener la estabilidad en el empleo o, al menos, en el ingreso derivado del mismo, sustituyendo el salario cuando éste falla (pensiones por jubilación e invalidez, prestaciones por desempleo, baja por enfermedad). Los sistemas de protección social se configuran como la concreción de la ciudadanía, como auténticos derechos sociales, que complementan y aseguran el acceso a un consumo de masas con una carga simbólica fuertemente integradora. El acceso generalizado a la educación, la cobertura sanitaria, la garantía de unos ingresos estables, junto con la vivienda, el automóvil y los electrodomésticos se convierten en señas de identidad de la ciudadanía plena en las sociedades industriales avanzadas.

La familia aparece como la institución que tamiza y facilita el acceso a los bienes y servicios que provienen tanto por la remuneración de un empleo como por las prestaciones sociales, añadiendo además un volumen nada desdeñable de trabajo no mercantil y de mecanismos de apoyo social informal. En la época clásica del Estado de Bienestar es además la estructura que permite el acceso de las mujeres (y con ellas de los ancianos, los inválidos y los niños), que en su mayoría no participan en el empleo asalariado, a una seguridad de existencia (obtenida indirectamente a través del marido) y a un papel socialmente significativo (aunque subordinado) como amas de casa. La solidaridad familiar preindustrial se recicla y transforma con la modificación del modelo de familia (nuclear), pero se mantiene como unidad básica para la socialización de los niños y para el cuidado de las personas con dificultades de autonomía. La cobertura familiar sigue siendo un elemento clave en los procesos de integración. La evolución de estas instituciones han marcado las posibilidades y los límites de la integración de una determinada sociedad. A nivel individual, también es posible comprender las distintas situaciones como el efecto de la combinación de estos tres factores.

Lo que nos trae el último cuarto de siglo es *un proceso de cambio* complejo que afecta de forma muy sustancial a estos tres ejes.

Cambios importantes *en la estructura y la dinámica de la sociedad* muy relacionados con las transformaciones en el mercado de trabajo y en la escena económica. Cambios de tipo *tecnológico*, en el modelo de producción y en la división internacional del trabajo que afectan de forma sustancial al empleo y a la capacidad de desarrollo de los sistemas de protección social. Cambios *en los valores culturales y en las pautas de comportamiento* de los individuos que transforman los modelos de familia. El ascenso del neoliberalismo en el mercado ideológico contribuirá también a poner en un grave aprieto el modelo de integración que había venido funcionando en las décadas precedentes, acentuando así las tendencias exclusógenas de la sociedad de fin de siglo.

En un primer momento pudo atribuirse a la crisis económica, a la reducción de la tasa de crecimiento, las tendencias hacia la exclusión social, motivadas sobre todo por el aumento del desempleo.

Más tarde, pudo comprobarse cómo la mejora de los indicadores económicos no anulaban esas tendencias hacia la exclusión. Es el crecimiento económico lo que genera problemas de adaptación y reciclaje a una parte de la población, que por sus características o por su falta de formación acaba siendo expulsada del mercado de trabajo, en una situación de tendencia en el largo plazo a la reducción del empleo. Aparece como evidente una cierta dualidad en la estructura ocupacional. El crecimiento económico genera tensiones inevitables en el mercado, y esas tensiones generan desequilibrios sociales importantes⁸, tal y como ponen de manifiesto los diferentes estudios llevados a efecto por distintos organismos internacionales.

Así, El informe de la Unión Europea *Hacia una Europa de la Solidaridad* resalta en 1992 la creciente preocupación por el aumento de la exclusión social, al tiempo que subrayaba que los debates sobre el tema coincidían en señalar “*el carácter estructural del fenómeno, que conduce a que se instale en el cuerpo social un mecanismo que excluye de la vida económica y social y de la participación en la prosperidad a una parte de la población...; el problema –según se indicaba en dicho informe- ya no se limita a las desigualdades entre la parte alta y la baja de la escala social (arriba-abajo), sino que se amplía al de la distancia, dentro del entramado social, entre los que se encuentran en el centro y quienes están al margen (dentro-fuera)*”. Por ello, -se concluía- “*hablar de exclusión social es, ante todo, poner de relieve los efectos de la evolución social*”.

Por su parte, organizaciones como la OIT están intensificando sus llamadas de atención ante el aumento del desempleo y la precarización del trabajo que está teniendo lugar en el marco de la nueva dinámica social. En uno de sus últimos informes se subraya la tendencia a que “*en el futuro habrá más víctimas y menos trabajadores en situación estable*”, reclamándose la necesidad de un “*nuevo contrato social*” que luche co-

⁸ Esta es la tesis mantenida por MANUEL CASTELLS: al afirmar que “*La transición tecnológica y organizativa al nuevo modelo de crecimiento económico creará sin duda fuertes tensiones sociales, que pueden traducirse en costes humanos elevados y en la marginación de algunos sectores de la sociedad, lo que, en último término, también repercutirá en la estabilidad social y política y en la calidad de vida, socavando el dinamismo del nuevo desarrollo*” en Estrategias de desarrollo metropolitano en las grandes ciudades españolas: la articulación entre crecimiento económico y calidad de vida. En VVAA.: “Las grandes ciudades en la década de los noventa”, Sistema, Madrid, 1990.

ontra el desempleo y la inestabilidad de los ingresos, contra unas desigualdades cada vez mayores, incluso entre los trabajadores, y contra el peligro de que se acentúe la disparidad entre ganadores y perdedores.

El Libro Verde sobre la Política Social Europea es un ejemplo (más claro que el posterior Libro Blanco) de cómo la exclusión social es vista como un fenómeno diferente a la dinámica del conjunto de las desigualdades sociales, y cómo se aprecian sus potencialidades conflictivas y de atentado directo a la cohesión social:

“La pobreza y la marginación no son nada nuevo, y desde hace tiempo han sido objeto no sólo de análisis de naturaleza científica y política, sino también de numerosas iniciativas públicas y privadas. No obstante, el debate público sobre estos temas ha evolucionado considerablemente en los últimos quince años. Actualmente, se hace especial hincapié en el carácter estructural de un proceso que excluye a parte de la población de las oportunidades económicas y sociales. El problema no reside tan sólo en las disparidades en la escala social, sino también en las que existen entre quienes tienen un lugar en la sociedad y los que están excluidos de ella.

La exclusión social no significa únicamente una insuficiencia de ingresos. Va más allá incluso de la participación en la vida laboral; se manifiesta en ámbitos como la vivienda, la educación, la salud y el acceso a los servicios. No sólo afecta a personas concretas que han sufrido graves reveses, sino a grupos sociales enteros, tanto en zonas urbanas como rurales, que son objeto de discriminación, segregación o víctimas del debilitamiento de las formas tradicionales de relaciones sociales. De forma más general, al poner de manifiesto los defectos de la estructura social. Las responsabilidades familiares de madres o padres aislados y los bajos niveles de renta llevan, sobre todo a las mujeres, a situaciones de pobreza con escasas perspectivas de mejora....

... El resentimiento cada vez mayor por verse excluidas de participar en la riqueza y en las oportunidades sociales aumenta el riesgo de que estas personas caigan en la desesperación y adopten conductas desviadas, como la violencia o el consumo de drogas. La inseguridad provoca temor ante el futuro, lo que a su vez desemboca, a menudo, en introversión o abre el paso a ideologías racistas, conductas xenófobas y al extremismo político y social.

Es de temer que los efectos de todos estos factores se agudicen en los próximos años. La situación del empleo es desfavorable, los fondos públicos están sujetos a fuertes restricciones, la distribución geográfica de la exclusión social es fragmentaria y las estructuras familiares ya no constituyen redes de seguridad en la misma medida que en el pasado. Las consecuencias son claras: si el objetivo de la política social consiste en ayudar a las personas a cuidar de sí mismas y, en la medida de lo posible, a desempeñar un papel útil en la sociedad, tan sólo nuevas e innovadoras combinaciones de trabajo y de protección social tienen alguna posibilidad de alcanzar esa meta en el caso de las personas vulnerables en situación de riesgo”⁹.

⁹ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: “Libro Blanco: la Política Social Europea. Un paso adelante para la Unión”. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1994.

Para centrar el análisis en torno a todos estos fenómenos, conviene que distingamos varios conceptos que aparecen asociados, a veces confundidos e intercambiados, pero que presentan aspectos y connotaciones distintos en cada caso. Planteamos una propuesta conceptual que pretende remarcar la diferente significación funcional de unos fenómenos que a veces, erróneamente, se contemplan de forma indistinta. Proponemos por tanto distinguir claramente entre *precarización*, *exclusión* y *marginación social*. Esta distinción nos parece tanto más fundamental cuanto que entra en relación con algunas de las principales fracturas y conflictos de las sociedades industriales avanzadas¹⁰.

1.5.1. Algunas precisiones terminológicas: Pobreza y exclusión social

Si nuestro objetivo en las páginas que siguen y antes de proceder a caracterizar la pobreza es delimitar de modo certero nuestro objeto de estudio a través de los conceptos antes aludidos, es decir precarización, y exclusión, también de modo previo y siguiendo el Informe 8 del CES¹¹ vamos a realizar dos observaciones casi necesarias para una mejor delimitación terminológica.

La primera, hace referencia a la complejidad de fenómenos que se engloban bajo el término pobreza y que impide que éstos puedan definirse exclusivamente en términos de ingresos, de ahí que se ponga el énfasis en términos como el de *exclusión social*, en la medida que expresa un fenómeno estructural, dinámico, y multidimensional. No obstante y a pesar de esta primera puntualización retomaremos con más profundidad el contenido, causas y efectos de la exclusión social como un paso posterior al concepto de pobreza.

La segunda, incide en que el estudio de la pobreza parte de la desigualdad existente en la sociedad de referencia, medida a través de la distribución de la renta entre los distintos miembros que la componen. Tradicionalmente la medición consiste en dividir la población en diez decilas de ingreso o gasto, y analizar la distribución de la renta en las distintas décilas¹². Según este reparto, en España el 30% de la población acumula más del 50% de la renta nacional, mientras que la primera decila cuenta con sólo el 3,2% de la renta. No obstante, en la última década, (1981-1992) se ha producido un incremento de la renta de las décilas inferiores acompañado de una reducción de renta de las superiores. Este tipo de análisis, basado en niveles de renta o gasto, se fundamenta en conceptos tradicionales de bienestar e igualdad, definidos en función de los recursos

¹⁰ El análisis de los fenómenos de fragmentación social en torno a tres espacios ha sido propuesto por CASTEL, R. (integración, vulnerabilidad y exclusión) en "La inserción y los nuevos retos de las intervenciones sociales", Endymión, Madrid, 1992. También "Integración, fragilidad y marginalidad" por PAUGAM, ZOYEM y CHARBONNEL en "Précarité et risque d'exclusion en France", CERC/La Documentation Française, París, 1993. Partiríamos aquí de una perspectiva similar a la de Castel y Paugam, pero diferenciando más claramente los conceptos de exclusión y de marginación social.

¹¹ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: "La pobreza y la exclusión social en España", Informe 8, Madrid, 1996.

¹² La división por decilas de hogares consiste en dividir los miembros de la población en diez grupos (decilas) según sus ingresos o gastos totales y ordenarlos de menor a mayor. De esta forma el 10% de las personas con menor ingreso o gasto formarán la primera decila y así sucesivamente hasta llegar a la décima decila, constituida por el 10% de las personas con mayores ingresos o gastos.

económicos, de ahí, que sólo representen un aspecto de la igualdad, aunque la necesidad de disponer de indicadores comparables longitudinal y transversalmente hace que aunque el bienestar y la pobreza se conceptualicen no sólo sobre variables económica, los indicadores que se utilizan se basan principalmente en recursos materiales.

1.5.1.1. Pobreza

Cuando hablamos de *precariedad* o de integración precaria, estamos refiriéndonos a situaciones de subempleo, subprotección social o subintegración; acompañadas de un empeoramiento de las condiciones de vida. La precariedad se expresaría, en términos más operativos, por los bajos salarios, por la eventualidad y por unas peores condiciones de trabajo, por el acceso a las pensiones más bajas de la seguridad social, por el acceso a viviendas excesivamente caras (que retraen buena parte de los recursos económicos) o relativamente inadecuadas. El proceso de asistencialización de las políticas sociales generales que expone Gregorio Rodríguez Cabrero supone una tendencia importante hacia el aumento de la precariedad de la protección social, con un endurecimiento de los requisitos que determinan el acceso a los programas sociales, con una reducción de la calidad de las prestaciones, y con una acentuación de las características estigmatizantes y represivas¹³.

Esa precariedad en las condiciones de vida, vendría definida por tanto por una relativa inadecuación respecto a los estándares medios, por una cierta inseguridad, por una situación de vulnerabilidad en la que no es difícil deslizarse hacia posiciones de mayor privación.

Simplificando todavía más, podríamos asociar la precariedad a la *pobreza relativa*, tal como la define la UE. Nos estaríamos refiriendo a todas aquellas personas y familias que disponen de unos ingresos inferiores a la mitad de la renta media equivalente del país. Diversas apreciaciones críticas se han publicado sobre esta metodología, proponiendo la medida del gasto (en lugar de los ingresos) para los estudios de las desigualdades, y en la defensa de unas tasas de equivalencia más o menos ajustadas según el tamaño de la familia. También se ha puesto de manifiesto la necesidad de contemplar las circunstancias que pueden hacer ponderar el nivel de ingresos, como el patrimonio (especialmente vivienda) o el hábitat rural/urbano, etc.

No nos vamos a detener aquí en este debate pues es ciertamente marginal para nuestro análisis. Lo que sí recordaremos es que según esa metodología comunitaria, socio-estadística, habría en España entre un 18,9%¹⁴ y un 20,2%¹⁵ de la población en situación de pobreza relativa (en 1991 y 1993, respectivamente), lo que nos da idea de un volumen muy notable de la población española.

¹³ RODRIGUEZ CABRERO, G.: "Integración, asistencialización y exclusión en el Estado del Bienestar", en ALBARRACÍN, J. y otros (comp.): "La larga noche neoliberal. Políticas económicas de los ochenta", Icaria-ISE, Barcelona-Madrid, 1993.

¹⁴ INE: "Estudio de los hogares menos favorecidos según la Encuesta de Presupuestos familiares 1990-1991. Primeros resultados", Madrid, 1993.

¹⁵ FOESSA: "V Informe Sociológico sobre la situación social en España", Fundación FOESSA. Madrid, (1994).

El diagnóstico que parece resultar de los datos disponibles nos indica que en los últimos años se ha dado un incremento de las desigualdades dentro de un marco de mejora global de todos los grupos sociales, acompañado de un proceso creciente de inseguridad laboral, pero sin llegar a una situación de polarización social o de dualización social en nuestro país. Existe sin embargo cierto debate sobre esta cuestión, ya que de la Encuesta de Presupuestos Familiares parece desprenderse que en la década de los ochenta se habría producido una cierta reducción de las desigualdades sociales.

La pobreza absoluta, frente a la precarización o pobreza relativa, no viene definida por el acceso precario, sino por el no-acceso. Siguiendo el reiterado Informe 8 del CES, “se refiere a la carencia de bienes y servicios considerados esenciales, como la alimentación vivienda o vestido, para atender las necesidades básicas de supervivencia. Las definiciones de pobreza absoluta se basan en la determinación de una canasta de necesidades básicas idénticas para todos los lugares y países e independiente, por tanto, del nivel medio de renta de cada país”¹⁶.

El no-acceso a la relación salarial se manifiesta en la realización de actividades económicas sumergidas e irregulares, basadas en el autoempleo (sumergido) o en el servicio doméstico. El acceso a los sistemas de protección social está también vedado, y como parte y producto de ello, aparecen familias sin vivienda o con acceso a las últimas infraviviendas del parque.

La situación estaría marcada aquí, en su dinámica, por una relativa irreversibilidad, al menos a corto plazo y por una cierta incapacidad de las personas afectadas para salir de su situación por sus propios medios.

1.5.1.2. Exclusión Social

La idea clave del concepto de exclusión es la no-participación en el conjunto de la sociedad. La exclusión social nos lleva a un estatus diferente, al de los no-ciudadanos, es un concepto más amplio que el de pobreza entendida ésta en su sentido absoluto, relativo, objetivo e incluso subjetivo, es más la exclusión social y siguiendo el Informe 8 del CES implica *“el carácter multidimensional de los mecanismos por los que las personas y grupos se ven excluidos de la participación en los intercambios, prácticas y derechos sociales que constituyen la integración social”*. El concepto de exclusión social engloba las causas y efectos de la pobreza, no obstante, una comprensión exhaustiva de las causas así como de los efectos implica una referencia expresa al concepto de ciudadanía: *“Ese concepto de ciudadanía lo que supone, en nuestro contexto es una especie de reacción ideológica. El concepto de ciudadanía, aparte de las concepciones clásicas, cuando tiene pleno contenido actual es después de la revolución burguesa. Es una concepción, puramente formal en un principio, de derechos legales, de participación en la vida política, de preservación de la propiedad. El desarrollo de las democracias occidentales lo fue llenando posteriormente de contenido social. Ahora vuelve a resurgir en ciertos sectores ideológicos como respuesta a todas las tendencias del libe-*

¹⁶ El CES en su Informe 8 precisa, además, los contenidos de pobreza objetiva y pobreza subjetiva. Aquélla *“es la definida a partir de la información sobre variables objetivas proporcionadas por los hogares, como su nivel de ingreso o gasto o equipamiento de la vivienda”*, ésta, *“se define a partir de la percepción por los hogares de su propia situación y necesidades”* p. 2.

ralismo mercantilista, del gran triunfo del mercado en el contexto económico y social de esta última década del siglo. De alguna manera, por lo tanto, ese concepto de ciudadanía lo que viene a expresar es que sin esos derechos sociales mínimos garantizados legalmente, y a los que se puede recurrir, no puede haber derechos políticos. Por mucho que se garantice el voto y la participación en las elecciones, no se genera el mínimo interés si no se accede a un mínimo de bienes materiales y de bienes básicos para la subsistencia. Y al revés también. Si no hay un mínimo de derechos políticos legales, tampoco tienen efectividad los derechos sociales. Durante toda la etapa anterior del franquismo, la ausencia de derechos políticos y legales supuso en España una traba importante para el desarrollo de la política social y para el ejercicio efectivo de los derechos sociales de los ciudadanos, aunque estuviesen legalmente reconocidos. Este hecho se intensificaba, evidentemente en los más excluidos. La exclusión por tanto pone en cuestión la propia esencia del Estado Social, su propia legitimidad. El contrato social que defendían los clásicos como esencia de la vida social, como sustento básico de su funcionamiento, puede llegar a romperse”¹⁷.

En este sentido para Lister, “El significado de los derechos de ciudadanía no se puede entender aisladamente, sin considerar las desigualdades de poder, de estatus y de recursos (referentes al género, la raza, la discapacidad o la clase social) que los estructuran. Por eso, el ejercicio pleno y efectivo de los derechos legales y políticos requiere una base firme de derechos sociales y económicos”¹⁸.

Dahrendorf veía así la trascendencia del tema: “La existencia de una infraclase pone en cuestión el mismo contrato social. Esto significa que la ciudadanía se ha convertido en un estatus más excluyente que integrador. Algunos son plenamente ciudadanos y otros no”¹⁹.

Esta idea de estatuto especial, radicalmente distinta y separada de los procesos de diferenciación y desigualdad social que afectarían a toda la sociedad y a todas las clases sociales, está siendo manifestado por un número cada vez mayor de autores en la esfera internacional. Lo que Dahrendorf y otros definen como subclase o infraclase, lo que Lister relaciona con el principio de ciudadanía y el contrato social, lo que John Friedman quiere mostrar cuando habla de “*desempowered*”.

El concepto de exclusión social por oposición al de ciudadanía social, ha sido y es recientemente utilizado en la sociología francesa y anglosajona, y está siendo recepcionado cada vez con mayor énfasis en la literatura española. El CES, en su Informe 8 parte del mismo como un instrumento metodológico válido para detectar las nuevas fisuras en la cohesión social que hacen preciso un replanteamiento de la política pública de protección social manifestándose en este terreno especialmente operativo. De ahí la necesidad de su uso y la conveniencia de profundizar en su contenido y sus implicaciones en vista de su gran capacidad explicativa sobre algunos de los nuevos fenómenos y las nuevas dinámicas sociales de este fin de siglo.

¹⁷ AGUILAR, GAVIRIA, GOIZUETA y LAPARRA: “La Integración”, Consejería de Integración Social, Comunidad de Madrid.1991.

¹⁸ LISTER, R. “The exclusive society”, Child Poverty Action Group, Londres, 1990.

¹⁹ DAHRENDORF, R.: “The erosion of citizenship and its consequences for us all”, New Stateman & society, junio, 1987.

Los factores que generan esta exclusión son consecuencia de los cambios estructurales en las economías y sociedades: persistencia del desempleo, mutaciones industriales y consecuencias en el mercado laboral, cambios en la estructuras sociales y familiares, evolución del sistema de valores como la solidaridad y la cohesión, tendencia a la fragmentación social y sus consecuencias en cuanto a la participación en las instituciones representativas tradicionales así como la evolución de los fenómenos migratorios. Factores que sin duda alguna afectan de manera específica a colectivos más expuestos a la exclusión social (determinadas minorías étnicas y culturales, migrantes recientes, familias monoparentales, personas con minusvalía, población reclusa y exreclusa, toxicómanos, personas que practican la prostitución...) y a determinadas zonas dado el carácter territorial de la misma²⁰. Por tanto la exclusión social atendiendo a sus causas y sus efectos sobre determinados grupos sociales en determinados territorios, supone una ruptura del vínculo social caracterizado por la privación del ejercicio de derechos sociales imprescindibles para el desarrollo de la personalidad y por tanto afectando o reflejándose en derechos personales o personalísimos, de ahí que delimitado el concepto, podamos abordar con mayor envergadura en las páginas que siguen el perfil de la pobreza y los datos sobre la misma en la medida que, sin duda alguna nos ayudará a entender la eficacia de las políticas actuales de protección social y en concreto el impacto de las Prestaciones Asistenciales de Rentas Mínimas (PARM) sobre la pobreza.

1.5.2. Los datos sobre la pobreza

Como ya manifestamos al comienzo de este epígrafe, de los variados aspectos de la distribución de la renta, uno de los que más atención suscita en relación a los servicios y prestaciones del Estado de Bienestar es la demanda que de ellos hacen los hogares con menor nivel de renta. De hecho, una parte importante del debate sobre la reestructuración de la intervención social pública ha estado protagonizado por los argumentos sobre si la producción de bienestar debe adquirir una orientación mucho más selectiva o, en otras palabras, si es necesaria una mayor concentración del esfuerzo financiero en el desarrollo de políticas dirigidas específicamente a los ciudadanos más pobres

Identificar la extensión y estructura de la pobreza supone establecer que en España la pobreza de subsistencia o pobreza absoluta ha remitido considerablemente, afectando en la actualidad a un número limitado de hogares. Son numerosos, sin embargo, los estudios que en los últimos años han procedido a medir la pobreza considerándola un fenómeno relativo, ligándola más, por tanto, a las diferencias de una capa de la población respecto a la media que a la privación de un conjunto de bienes considerados básicos.

A pesar de las precisiones terminológicas antes aludidas, no existe, de hecho, en España una imagen consensuada sobre la intensidad de la pobreza tan inequívoca como la que rige la orientación de la política social en otros países. Tal carencia surge, fundamentalmente, ante la falta de un consenso unánime sobre qué definición es la más

²⁰ Para el CES en el Informe 8: “ *Estos cambios van unidos a formas tradicionales de pobreza, que se encuentran en zonas urbanas degradadas o en zonas rurales y menos desarrolladas. Y estas causas se traducen en situaciones de precariedad o en efectos en el ámbito del empleo, de la vivienda, de la educación y la formación de la salud y del acceso a servicios*”, p. 4.

adecuada. En algunos países se salvó esta discusión hace décadas mediante el establecimiento, a través de varias vías -determinación por expertos u observación de las pautas de consumo de los hogares con menores rentas-, de una línea oficial de pobreza que permitiera conocer su evolución con el paso del tiempo. Los Estados de Bienestar con vocación de universalidad articularon, de hecho, su sistema de prestaciones sociales tomando como principal eje la provisión o aseguramiento de un nivel mínimo de renta que permitiera eludir el riesgo de pobreza, siendo el exponente paradigmático el sistema británico. La ausencia en España de una prestación de este tipo, como podría ser *una renta mínima* con carácter general, impide contar con un umbral oficial que posibilite el seguimiento continuado de las cifras. Incluso, aunque existiera este listón oficial, permanecería el debate sobre si en la determinación del umbral de pobreza ha de prevalecer una perspectiva absoluta, relacionando, por tanto, la selección de este posible enfoque con la satisfacción de unas necesidades objetivas básicas, o si, por el contrario, tiene mayor sentido la construcción de enfoques relativos que vinculen la pobreza con el nivel de vida medio de cada sociedad concreta. La opción por un enfoque u otro no es baladí, en la medida en que su aplicación da origen a patrones e indicadores de pobreza ciertamente diferentes. Aunque en los últimos años se ha asistido a cierta búsqueda de innovaciones que permitieran superar las deficiencias del enfoque relativo, sigue siendo el nivel de vida medio el que tiene mayor difusión. De hecho, desde la propia Unión Europea se insistió, a lo largo de los ochenta, en la adopción del 50 por 100 de la renta media como criterio diferenciador de la población situada a los dos lados del umbral.²¹

La pregunta más repetida en el análisis de la pobreza en España es, sin duda, cuántos pobres hay. Pretender contestar tal interrogante es, cuando menos, un ejercicio arriesgado, y no sólo porque los posibles resultados puedan ser extraídos del ámbito en el que se realizan las investigaciones sociales, convirtiéndose pronto en noticia de primera plana, como arma arrojadiza en el debate político. El estudio de la pobreza en España está sometido tanto a una severa restricción estadística como a la falta de consenso claro ante el amplio abanico de opciones metodológicas, lo que lleva a una amplia gama de resultados no siempre coincidentes. Centrar la atención en el estudio del número de hogares o individuos por debajo de un determinado umbral sólo tiene sentido, además, si se conecta esta descripción con los procesos determinantes de la posible fragmentación de la estructura social. Por eso, más que conocer con exactitud la cifra real de pobres, parece más relevante conocer el signo de la tendencia, sobre todo desde la perspectiva del posible desarrollo de la acción social pública.

Desde mediados de la década de 1980 se han multiplicado los intentos de estimar la extensión de la pobreza en España, utilizando, fundamentalmente, umbrales relativos.

²¹ Son sobradamente conocidas las deficiencias de esta acepción, destacando, entre otras, el posible reduccionismo que emana al considerar una única vertiente -la monetaria- de un fenómeno eminentemente multidimensional, así como la inevitable arbitrariedad que supone la elección de un porcentaje concreto respecto a la media. Sus ventajas radican, sobre todo, en la difusión alcanzada, la facilidad para su cálculo y los mayores límites de los enfoques alternativos, sujeta cualquier pretensión de definir un umbral absoluto a la inevitable arbitrariedad implícita en la elección de las necesidades básicas, por un lado, y en la ponderación que se asigne a cada una de las posibles carencias que delimitan la clasificación como pobre de cada hogar concreto, por otro.

El célebre estudio de Cáritas de 1984 actuó como principal detonante²². La mayor facilidad para acceder a los microdatos de la Encuesta de Presupuestos Familiares permitió contrastar la veracidad de la cifra talismán de los ocho millones de pobres, así como un mejor conocimiento del patrón de beneficiarios. Los resultados de varios estudios coincidían, aun a pesar de la presencia de significativas variaciones metodológicas, en la evaluación del porcentaje de población por debajo del umbral de pobreza, a la altura de 1980, en un intervalo aproximado entre el 15 y el 20 por 100 del total de la población. Resultados, por tanto, que otorgaban cierta credibilidad a las cifras de Cáritas, toda vez que las tasas de 1984, fecha de publicación del estudio, habrían de resultar más elevadas que las resultantes de la EPF ante la acelerada extensión del desempleo durante la primera mitad de la citada década.

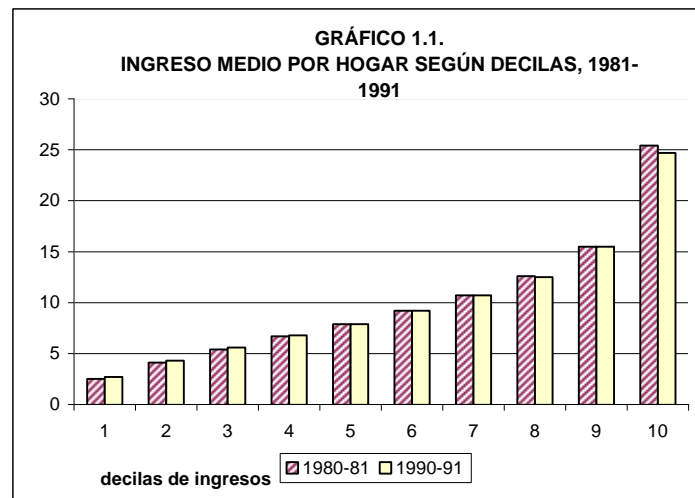
Los datos disponibles sobre la evolución en el tiempo de la pobreza revelan que, a lo largo de la década, se produjo, como en el caso de la desigualdad, una reducción generalizada de los distintos indicadores. Los avances, sin embargo, pueden tildarse como moderados únicamente, dado el mantenimiento de tasas muy elevadas, cercanas todavía a una quinta parte de la población. Resulta clave, además, diferenciar los diferentes grados de pobreza, presentando tendencias divergentes lo que podría delimitarse como pobreza severa (ingresos o gastos inferiores al 25 por 100 de la media) y la pobreza moderada o precariedad (ingresos o gastos entre el 25 y el 50 por 100 de la media). De hecho, la aplicación de esta distinción a los datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares hace que afloren dos elementos fundamentales en la interpretación de la pobreza: por un lado, la caracterización de España como un país con mucha precariedad, pero poca exclusión, y, por otro, una facilidad mucho mayor en los últimos años para reducir las formas más extremas de privación de rentas que la pobreza moderada, a lo que no ha resultado ajena la citada extensión de la protección no contributiva (ver cuadros 1.1 a 1.3 y el gráfico 1.1).

²² Desde la publicación en 1984 del célebre estudio de EDIS-Cáritas sobre Pobreza y Marginación en España se han sucedido distintas aproximaciones a la cuestión. Una exhaustiva revisión de la extensión de la pobreza y sus procesos reproductores se encuentra en JUAREZ y RENES: "Población, estructura y desigualdad social", en "V Informe sobre la situación social en España", vol. I, Fundación FOESSA, Madrid, 1994. Aparte de los trabajos ya citados que han utilizado las Encuestas de Presupuestos Familiares para trazar el patrón de la pobreza en España, destaca la aportación de RUIZ-HUERTA y MARTÍNEZ: "La pobreza en España: ¿qué nos muestran las EPF?", Documentación Social nº. 96, 1994. Añaden a los procedimientos comunes de medición distintas estimaciones alternativas que incorporan el equipamiento y la vivienda de los hogares españoles. Un aspecto que requiere una atención especial en el estudio de las tendencias de la pobreza en España es, sin duda, su concentración territorial. Tal realidad ha sido estudiada en distintos trabajos por GARCÍA LIZANA y MARTÍN, siendo su aportación más reciente "La pobreza y su distribución territorial", en "V Informe sobre la situación social en España" vol. I, Fundación FOESSA, Madrid, 1994. Así como el Informe 8 del Consejo Económico y Social, donde se realiza un informe sobre la pobreza y la exclusión social en España, en el que aparte de realizar un ajustado diagnóstico sobre el patrón de la misma se revisan con detalle las políticas específicas destinadas a su eliminación.

CUADRO 1.1.

INGRESO MEDIO POR HOGAR SEGÚN DECILAS, 1981-1991 (en decilas de ingresos)		
<i>Decilas de ingresos</i>	1980-81 %	1990-91 %
Primera	2,5	2,7
Segunda	4,1	4,3
Tercera	5,4	5,6
Cuarta	6,7	6,8
Quinta	7,9	7,9
Sexta	9,2	9,2
Séptima	10,7	10,7
Octava	12,6	12,5
Novena	15,5	15,5
Décima	25,4	24,7

FUENTE: INE: "Encuesta de Presupuestos Familiares: Desigualdad y Pobreza en España", Madrid, 1996.



CUADRO 1.2

<i>Decilas de Ingresos</i>	<i>Ingresos (%)</i>			<i>Gastos (%)</i>			<i>Índice de Cobertura (*)</i>	<i>Tamaño del hogar</i>	
	<i>Por hogar</i>	<i>Por persona</i>	<i>Por Unidad de consumo</i>	<i>Por hogar</i>	<i>Por persona</i>	<i>Por Unidad de consumo</i>		<i>Personas</i>	<i>Unidades de Consumo</i>
Primera	27,1	47,2	43,0	35,6	61,9	56,4	66,9	2,0	1,6
Segunda	43,3	58,4	56,1	53,4	72,1	69,1	71,2	2,5	2,0
Tercera	56,4	64,8	63,8	64,8	74,4	73,3	76,5	3,0	2,3
Cuarta	67,8	713,1	70,4	79,5	82,1	82,5	75,0	3,3	2,7
Quinta	79,5	78,9	79,6	88,0	87,3	88,2	79,3	3,4	2,6
Sexta	92,3	84,4	86,0	98,9	90,4	92,1	82,0	3,7	2,8
Séptima	106,5	94,9	96,4	111,0	98,9	100,5	84,3	3,82	2,8
Octava	125,1	109,3	110,3	122,3	106,8	107,9	89,9	3,9	2,9
Novena	154,8	127,5	129,5	143,2	118,0	119,8	94,9	4,1	3,1
Décima	247,2	195,3	198,6	203,4	160,6	163,3	106,8	4,3	3,2
Media en miles de ptas.	2.220,4	651,7	866,4	2527,1	741,7	986,0	87,9	3,4	2,56
Ratio 10 ^a /1 ^a	9,13	4,14	4,62	5,72	2,60	2,90	0,63	2,20	1,98

(*) El índice de cobertura se calcula dividiendo para cada decila el ingreso medio por hogar entre el gasto medio por hogar y multiplicando por cien el resultado. Con ello se puede percibir que proporción de gasto se puede cubrir con los ingresos.

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

CUADRO 1.3

GASTO DE LA PRIMERA Y DÉCIMA DECILA POR GRUPOS DE GASTO, 1991 (en porcentajes del gasto total según decilas de ingresos)			
Grupo de gasto	Gasto de los hogares de la decila como porcentaje del gasto de todos los hogares		Ratio decilas
	Primera decila	Décima decila	10^a/1^a
Alimentación, bebidas y tabaco	5,3	14,0	2,6
Vestido y calzado	3,6	18,5	5,1
vivienda, calefacción y alumbrado	3,9	22,5	5,8
Muebles y conservación de la casa	3,4	23,5	6,9
Servicios médicos y gastos sanitarios	3,6	20,3	5,6
Transporte y comunicaciones	1,8	23,4	13,0
Esparcimiento, espectáculos, enseñanza y cultura	1,8	26,0	14,4
Restaurantes, cafeterías, hoteles, viajes y otros	2,5	22,5	9,0
Otros gastos	2,3	22,2	9,7
Total	3,6	20,3	5,7

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

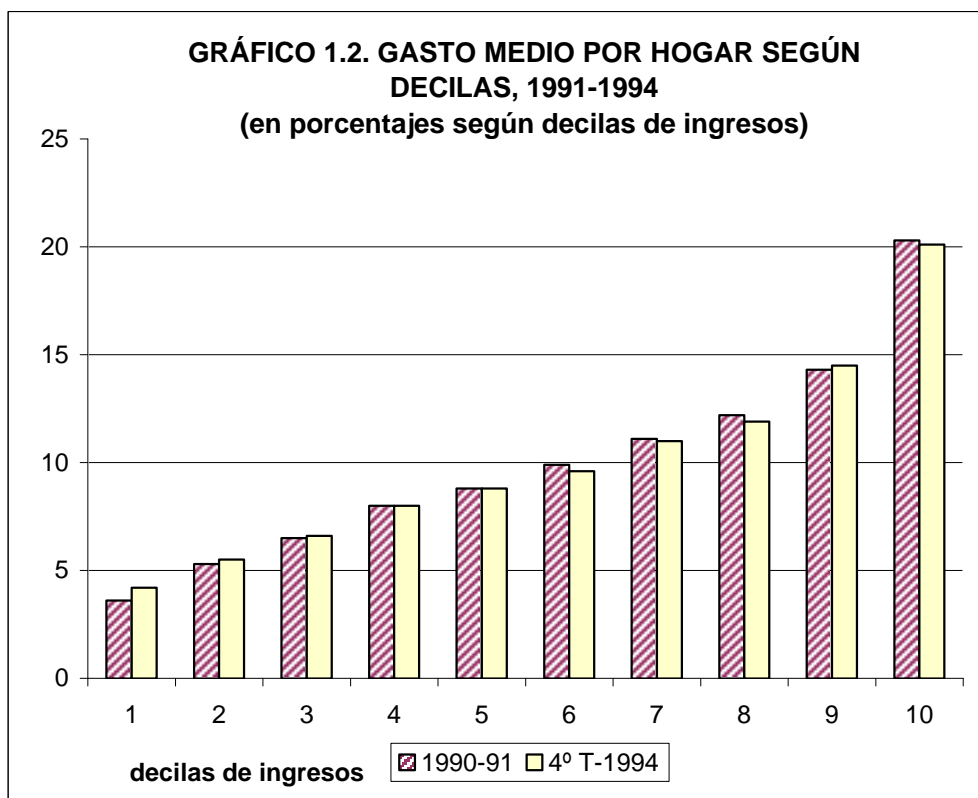
La tendencia de reducción de la desigualdad experimentada durante la década de los ochenta ha continuado en los primeros años de la década de los noventa, tal y como se expresa en el cuadro 1.4. y el gráfico 1.2. El análisis de los cambios que ha experimentado para cada uno de los grandes grupos de gasto, la ratio entre los gastos de la décima decila y la primera decila, muestra que las mayores reducciones de las diferencias se da en los rubros cuya demanda es más elástica (transportes y comunicaciones y esparcimiento, espectáculos enseñanza y cultura).

La participación en el gasto total de los hogares de las decilas inferiores ha aumentado según los datos disponibles entre 1991 y 1994, mientras se ha reducido de las decilas superiores. Como consecuencia, la ratio que mide la diferencia entre el gasto medio por hogar de la décima y la primera decila ha pasado, en ese periodo de 5,7 a 4,8. Los porcentajes relativamente reducidos de pobreza severa no deben interpretarse, por tanto, de manera aislada de los elevados niveles de vulnerabilidad que permanecen profundamente enraizados en la estructura social. Siguiendo la ya clásica propuesta del sociólogo francés Robert Castel sobre la delimitación, cada vez más clara, de tres zonas sociales atendiendo al ámbito laboral, al marco de relaciones sociales y al dinamismo vital de cada persona -con una zona de integración (trabajo estable, relaciones sociales sólidas, sentido vital), una zona de vulnerabilidad (trabajo precario, relaciones inestables, convicciones frágiles) y una zona de exclusión (exclusión laboral, aislamiento social, insignificancia vital)-, la evolución de la pobreza en los últimos años parece determinar un perfil caracterizado por un desplazamiento cada vez mayor de grupos amplios de población desde las zonas extremas a la zona intermedia de inestabilidad social y económica.

CUADRO 1.4

GASTO MEDIO POR HOGAR SEGÚN DECILAS. 1991-1994 (en porcentajes según decilas de ingresos)		
Decilas de ingresos	Participación del gasto en cada decila	
	1990-91 %	4º T-1994 %
Primera	3,6	4,2
Segunda	5,3	5,5
Tercera	6,5	6,6
Cuarta	8	8
Quinta	8,8	8,8
Sexta	9,9	9,6
Séptima	11,1	11
Octava	12,2	11,9
Novena	14,3	14,5
Décima	20,3	20,1
Ratio 10ª/1ª	5,7	4,8
Gasto anual medio por hogar (miles ptas)	2.527,1	2.754,8

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



En la medida en que las fronteras entre las distintas áreas definidas estén mutando significativamente, como respuesta a las nuevas condiciones sociales y económicas, modificándose los factores de seguridad económica que proporcionaba el modelo de crecimiento característico de etapas anteriores de la economía española, puede hablarse de un riesgo creciente de pobreza, no reflejado directamente en las cifras relativas a las situaciones extremas. La mayor rigidez entre la zona de integración y la de vulnerabilidad, frente a la mayor flexibilidad entre ésta y la de exclusión, y, sobre todo, la extensión de la precarización laboral y el desempleo, sitúan a un importante segmento de la población en una situación de creciente vulnerabilidad.

1.5.3. El perfil de la pobreza

Los estudios recientes, aunque presentando muchos más límites para el conocimiento de los procesos determinantes que en la propia cuantificación del volumen agregado de pobreza, ofrecen también cierta luz para identificar los patrones y procesos asociados a la extensión de ésta. Aunque existen diferencias notables en las decisiones metodológicas adoptadas, así como en los conceptos de pobreza utilizados, es posible hablar, en general, de algunos resultados comunes.

a) *Desde el ámbito demográfico*, se aprecian cambios notables en el patrón de pobreza según las diferentes características de los sustentadores principales de cada unidad de referencia, como el sexo, la edad o el tipo de hogar. Atendiendo al primero de estos aspectos, destaca la situación claramente desventajosa de los hogares cuyo sustentador principal es una mujer (cuadro 1.5). Su tasa específica de pobreza triplica la de los varones, sin que pueda decirse que a lo largo de la última década hayan mermado significativamente las distancias entre ambos grupos. Son notables, además, las diferencias entre las mujeres pertenecientes a cada tramo de edad, realizándose la incidencia de la pobreza en los estratos extremos. Tal constatación obedece a las reducidas fuentes de ingresos de estos hogares, en las que destaca una mayor presencia de mujeres jóvenes con responsabilidades familiares o en el caso de las mujeres de mayor edad, la dependencia todavía muy acusada de las pensiones de viudedad, caracterizadas durante los años ochenta por el empeoramiento relativo de sus cuantías en relación a los valores medios del resto de pensiones de la Seguridad Social.

Los datos disponibles invitan a hablar también de cierta “juvenilización” de los procesos de pobreza (cuadro 1.6). Se trata, sin embargo, de una realidad difícilmente recogida por las fuentes más habituales en el estudio de la pobreza, que diferencian la situación de cada persona según las características socioeconómicas del sustentador principal del hogar en el que residen. Los cambios de los últimos años han originado una importante reducción del número de hogares encabezados por jóvenes como consecuencia del desempleo juvenil, la inestabilidad laboral o el notable encarecimiento de los precios de la vivienda. Se trata, por tanto, de una pobreza menos visible o pobreza oculta, muy diferente a la existente al comienzo de la década de 1980. De hecho, el mayor riesgo de mujeres y jóvenes se ve confirmado por la presencia mayoritaria de estos dos colectivos entre los beneficiarios de los programas autonómicos de rentas mínimas como tendremos ocasión de contrastar.

CUADRO 1.5

POBREZA SEGÚN SEXO DEL SUSTENTADOR PRINCIPAL DEL HOGAR, 1981-1991 (en % según LP 25, LP 40 Y LP 50)				
<i>Sexo del Sustentador principal</i>	1980-81		1990-91	
	<i>% sobre grupo</i>	<i>% sobre el total</i>	<i>% sobre grupo</i>	<i>% sobre el total</i>
Umbral del 25%				
Varón	2,8	83,1	1,9	74,5
Mujer	3,4	16,1	3,0	25,4
Total	2,9	100,0	2,1	100,0
Umbral del 40%				
Varón	11,5	85,5	10,1	81,6
Mujer	12,0	14,2	10,8	18,6
Total	11,6	100,0	10,2	100,0
Umbral del 50%				
Varón	20,5	85,9	19,1	82,8
Mujer	21,0	14,0	18,7	17,3
Total	20,6	100,0	19,0	100,0

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

CUADRO 1.6

POBREZA SEGÚN EDAD DEL SUSTENTADOR PRINCIPAL DEL HOGAR, 1981-1991 (en % según LP 25, LP 40 Y LP 50)				
<i>Edad del Sustentador principal</i>	1980-81		1990-91	
	<i>% sobre grupo</i>	<i>% sobre el total</i>	<i>% sobre grupo</i>	<i>% sobre el total</i>
Umbral del 25%				
0-29 años	2,2	6,4	2,0	5,8
30-44 años	2,7	28,0	2,1	28,5
45-64 años	2,4	34,8	1,5	28,8
65 años y más	4,6	30,9	3,1	37,0
Total	2,9	100,0	2,1	100,0
Umbral del 40%				
0-29 años	6,6	4,8	7,9	4,7
30-44 años	11,4	29,5	10,7	29,9
45-64 años	10,4	37,6	8,7	34,4
65 años y más	16,6	27,8	12,8	31,4
Total	11,6	100,0	10,2	100,0
Umbral del 50%				
0-29 años	12,5	5,1	14,4	4,6
30-44 años	20,5	29,9	20,5	30,8
45-64 años	19,2	39,1	16,2	34,3
65 años y más	27,3	25,8	22,8	30,1
Total	20,6	100,0	19,0	100,0

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

CUADRO 1.7

POBREZA SEGÚN TAMAÑO DEL HOGAR, 1981-1991 (en % según LP 25, LP 40 Y LP 50)				
Tamaño del hogar	1980-81		1990-91	
	% sobre grupo	% sobre el total	% sobre grupo	% sobre el total
Umbral del 25%				
1 miembros	2,9	7,8	2,5	11,9
2 miembros	2,5	18,2	1,7	18,1
3 miembros	2,2	14,1	1,3	12,9
4 miembros	1,6	13,0	1,4	6,6
5 miembros	3,3	16,9	2,8	17,6
6 o más miembros	6,2	30,0	5,3	22,1
Total	2,9	100,0	2,1	100,0
Tamaño medio del hogar		4,2		3,9
Umbral del 40%				
1 miembros	10,4	7,0	8,5	8,3
2 miembros	10,0	18,2	9,2	20,1
3 miembros	8,1	13,0	6,5	13,2
4 miembros	7,5	15,2	8,0	19,6
5 miembros	13,2	16,9	14,0	18,1
6 o más miembros	24,2	29,3	24,3	20,8
Total	11,6	100,0	10,2	100,0
Tamaño medio del hogar		4,2		3,9
Umbral del 50%				
1 miembros	17,7	6,7	13,9	7,3
2 miembros	17,6	18,0	17,1	20,4
3 miembros	15,1	13,6	13,7	15,0
4 miembros	15,7	18,0	16,6	22,2
5 miembros	24,5	17,7	26,0	18,1
6 o más miembros	38,2	26,0	34,8	16,0
Total	20,6	100,0	19,0	100,0
Tamaño medio del hogar		4,2		3,8

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

CUADRO 1.8

POBREZA SEGÚN NIVEL EDUCATIVO DEL SUSTENTADOR PRINCIPAL DEL HOGAR, 1981-1991 (en % según LP 25, LP 40 Y LP 50)				
Tamaño del hogar	1980-81		1990-91	
	% sobre grupo	% sobre el total	% sobre grupo	% sobre el total
Umbral del 25%				
Analfabeto o sin estudios	6,5	72,3	4,9	60,3
Primarios o Bachiller Elemental	1,4	26,3	1,5	37,4
Formación Profesional	0,6	0,3	0,4	1,0
Bachiller Superior	-	-	0,3	0,2
Diplomatura Universitaria	-	-	0,1	-
Estudios Superiores	0,1	0,1	-	-
Total	2,9	100,0	2,1	100,0
Umbral del 40%				
Analfabeto o sin estudios	23,1	64,3	20,0	50,7
Primarios o Bachiller Elemental	7,4	34,7	8,9	45,6
Formación Profesional	1,2	0,2	2,7	1,4
Bachiller Superior	0,9	0,4	3,1	2,3
Diplomatura Universitaria	0,6	0,2	0,8	0,4
Estudios Superiores	0,2	0,1	0,3	0,1
Total	11,6	100,0	10,2	100,0
Umbral del 50%				
Analfabeto o sin estudios	37,2	58,3	32,8	44,6
Primarios o Bachiller Elemental	15,3	40,4	18,0	49,6
Formación Profesional	3,8	0,3	7,5	2,0
Bachiller Superior	2,7	0,6	6,8	2,7
Diplomatura Universitaria	1,8	0,3	2,7	0,7
Estudios Superiores	1,1	0,2	1,5	0,4
Total	20,6	100,0	19,0	100,0

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

Atendiendo al otro extremo de edad, el análisis de los cambios en la posición frente a la pobreza de las personas mayores suscita una atención especial al vincularse, de una manera u otra, al diseño reciente de las políticas de mantenimiento de rentas, tema clave en la discusión sobre la reestructuración del Estado de Bienestar en la mayoría de los países occidentales. La extensión del sistema público de prestaciones sociales destinadas a los mayores de sesenta y cinco años, cuyos principales hitos han sido la ampliación de la cobertura y el continuado proceso de revalorización, se reflejan en la palmaria disminución de su riesgo de pobreza.

No obstante, el mantenimiento, todavía, de elevados porcentajes de vulnerabilidad hace que se repita en España la conclusión ya avanzada por algunos informes sobre la “nueva pobreza” en Europa, publicados a finales de los ochenta, en los que se apreciaba que, si bien las personas mayores eran el grupo demográfico cuya tasa específica de pobreza se había reducido más, seguían siendo el estrato que presentaba aún las mayores dificultades para traspasar el umbral de pobreza. Aun así, son innegables los avances en la cobertura económica de este segmento de la población -nadie con más de sesenta y cinco años carece de una prestación- quebrando cierta visión tópica, según la cual la ancianidad era sinónimo de un aumento notable del riesgo de pobreza.

Existen también diferencias importantes según la estructura y la dimensión del hogar (cuadro 1.7). Prestando atención a su tamaño, se observa una reducción de la dimensión media de los hogares pobres, aunque sigue manteniéndose cierto perfil en forma de U en la distribución del riesgo de pobreza según el tamaño del hogar, que afecta también a las familias más numerosas. Si el punto de mira se fija en la composición del hogar, destaca, sobre todo, el notable aumento de las tasas de los hogares monoparentales, aspecto novedoso en los años noventa -aunque cuantitativamente lejos de las cifras espectaculares de otros países, en especial los de la órbita anglosajona-, junto al que experimentan los hogares unipersonales; problemática que dificulta la eficacia de las políticas sociales al unirse a la deficiencia de ingresos una posible pérdida del tejido relacional.

b) *Desde el ámbito laboral*, son numerosas las variables determinantes de los perfiles de pobreza. Si se consideran las características de la oferta de trabajo, sobresale, en un contexto determinado todavía por la fuerte concentración de la población en los niveles educativos bajos, la relación casi lineal entre un menor nivel educativo y un mayor riesgo de pobreza (cuadro 1.8). No obstante, en los últimos años ha aumentado, aunque muy moderadamente, la incidencia de la pobreza en el segmento de titulados.

Más significativos son los cambios desde el punto de vista de la demanda, destacando la desventajosa posición de los parados, registrando España no sólo la tasa de paro más elevada de la Unión Europea, sino también una incidencia de la pobreza en los parados superior a la existente en esos mismos países. De hecho, a diferencia de otros grupos de la población, la tasa de pobreza de los hogares cuyo sustentador principal se encuentra en situación de desempleo apenas se redujo durante el decenio de 1980, por lo que el aumento de la tasa de paro en los primeros años del siguiente decenio, paralelo a la reducción de su cobertura, puede estar anticipando un mayor empeoramiento de su posición.

CUADRO 1.9

TASAS DE POBREZA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 1980-1990								
(umbral de pobreza = 50 por 100 del gasto por adulto equivalente)								
Comunidades Autónomas	1980				1990			
	% N (a)	%P (b)	TP (c)	IR (d)	% N (a)	%P (b)	TP (c)	IR (d)
Andalucía	17,2	25,6	29,2	1,5	17,8	26,2	26,3	1,5
Aragón	3,2	2,5	15,3	0,8	3,1	3,4	19,8	1,1
Asturias	2,9	2,9	19,7	1,0	2,9	2,2	13,7	0,8
Baleares	1,8	1,4	15,3	0,8	1,7	0,9	9,8	0,6
Canarias	3,7	5,7	30,3	1,6	3,8	5,7	26,8	1,5
Cantabria	1,4	1,1	15,0	0,8	1,3	1,1	15,7	0,9
Castilla-La Mancha	6,8	12,2	35,3	1,8	4,4	5,9	24,0	1,3
Castilla y León	6,8	8,5	24,6	1,3	6,7	9,2	24,6	1,4
Cataluña	15,6	4,6	9,5	0,5	15,3	7,5	8,8	0,5
C. Valenciana	9,6	7,7	15,6	0,8	9,8	9,3	17,1	1,0
Extremadura	2,9	6,1	41,2	2,1	2,9	6,3	39,0	2,2
Galicia	7,5	11,7	30,6	1,6	7,2	9,9	24,6	1,4
Madrid	12,5	5,2	8,2	0,4	12,6	4,4	6,2	0,4
Murcia	2,5	2,6	20,5	1,1	2,6	3,2	22,0	1,2
Navarra	1,3	4,9	9,8	0,5	1,3	0,4	6,1	0,3
País Vasco	5,6	1,9	6,7	0,3	5,5	3,1	10,0	0,6
Rioja (La)	0,7	0,5	13,3	0,7	0,7	0,7	17,4	1,0
TOTAL	100,0	100,0	19,6	1,0	100,0	100,0	17,9	1,0

Notas: (a) % N: porcentaje de la población total; (b) % P: porcentaje del número total de pobres; (c) TP: tasa de pobreza; (d) IR: incidencia relativa (%P/%N).

Fuente: Ruiz-Huerta, J. y Martínez, R. (1994): "La pobreza en España: ¿Qué nos muestran las EPF?", Documentación Social, nº. 96.

CUADRO 1.10

POBREZA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 1981-1991												
(en % según LP 25, LP 40 Y LP 50)												
Comunidades Autónomas	Umbral del 25%				Umbral del 40%				Umbral del 50%			
	1980-81		1990-91		1980-81		1990-91		1980-81		1990-91	
	% sobre grupo	% sobre total	% sobre grupo	% sobre total	% sobre grupo	% sobre total	% sobre grupo	% sobre total	% sobre grupo	% sobre total	% sobre grupo	% sobre total
Andalucía	5,6	30,9	3,3	26,1	20,1	27,7	16,6	27,0	32,4	25,2	28,5	24,9
Aragón	2,5	3,0	2,2	3,6	9,3	2,8	11,0	3,7	17,1	2,9	20,4	3,6
Asturias	5,7	6,4	0,5	0,7	12,2	3,4	6,8	2,0	18,7	2,9	12,8	2,0
Baleares	1,4	1,0	1,1	1,0	7,2	1,3	5,0	0,9	13,7	1,4	9,6	0,9
Canarias	3,9	4,3	4,6	7,6	19,3	5,3	15,3	5,2	29,1	4,5	26,6	4,9
Cantabria	1,5	0,7	1,1	0,7	7,0	0,8	6,6	0,9	13,1	0,9	16,5	1,2
Castilla-La Mancha	3,3	8,3	2,4	8,1	13,8	8,7	13,2	9,2	24,2	8,5	24,0	9,0
Castilla y León	6,7	10,5	3,3	7,1	24,1	9,4	15,5	6,9	36,6	8,1	27,7	6,6
Cataluña	0,9	5,0	1,0	7,6	5,3	7,4	4,2	6,6	11,7	9,2	10,1	8,5
C. Valenciana	1,8	6,2	1,9	9,1	8,8	7,6	10,9	10,8	19,1	9,3	20,8	11,1
Extremadura	9,0	8,8	7,3	10,1	29,1	7,1	25,8	7,4	43,1	6,0	40,8	6,3
Galicia	3,6	9,0	2,8	9,2	14,1	8,8	13,3	9,0	24,0	8,4	23,6	8,6
Madrid	0,5	2,1	0,2	1,2	3,8	4,0	2,4	3,0	11,0	6,5	7,4	4,9
Murcia	2,7	2,3	2,9	3,5	13,4	2,9	15,2	3,7	23,9	2,9	25,1	3,3
Navarra	0,4	0,2	0,6	0,4	3,4	0,4	2,5	0,3	9,7	0,6	5,2	0,4
País Vasco	0,4	0,8	1,0	2,6	3,1	1,5	4,8	2,5	7,5	2,0	9,6	2,7
Rioja (La)	1,7	0,4	0,3	0,1	6,4	0,4	7,7	2,5	13,1	0,5	15,7	0,6
Ceuta y Melilla	2,6	0,3	7,3	1,1	8,7	0,2	23,1	0,7	22,0	0,3	37,3	0,6
TOTAL	2,9	100,0	2,1	100,0	11,6	100,0	10,2	100,0	20,6	100,0	19,0	100,0

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

Revelador es también, por su capacidad para quebrar alguno de los supuestos básicos de los Estados de Bienestar, el hecho de que el trabajo no constituya una garantía frente al riesgo de pobreza para más de un 10 por 100 de los hogares españoles cuyo sustentador principal participa activamente en el mercado de trabajo. La precarización de la actividad laboral, la extensión de la economía sumergida y la posición competitiva claramente desventajosa de un número relevante de jornaleros y titulares de pequeñas explotaciones agrarias, así como cierto segmento de trabajadores manuales no especializados de la industria y los servicios, son algunos de los factores determinantes de esta situación.

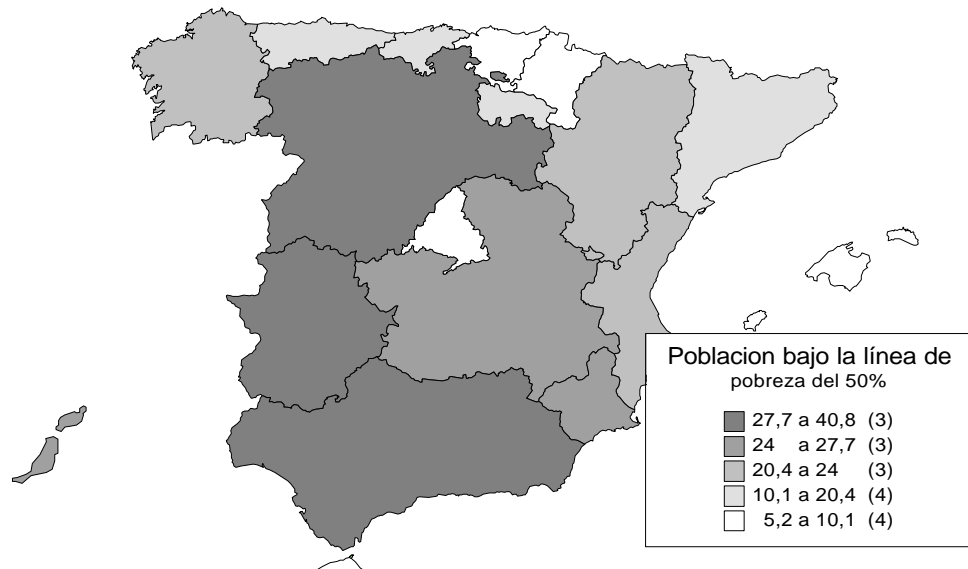
c) *Desde el ámbito territorial*, puede hablarse de una acusada concentración de la pobreza en determinadas regiones. Aunque existen distintos factores que pueden mediatizar la posible traducción inmediata de unos niveles reducidos del PIB per cápita regional en mayores tasas de pobreza, como las diferencias en la estructura demográfica o la distinta importancia de los distintos regímenes de la Seguridad Social, por ejemplo, existe una nítida relación entre ambas variables. Así, mientras que Extremadura, Andalucía y Canarias concentran menos de una cuarta parte de la población, acumulan casi el 40 por 100 de los pobres nacionales, situación inversa a la de Navarra, Madrid y Cataluña (cuadro 1.9). Una concentración de la pobreza, además, que no sólo no se ha reducido, sino que incluso ha aumentado en los últimos años (ver cuadros 1.10 y 1.11, así como los mapas 1.1 y 1.2).

CUADRO 1.11

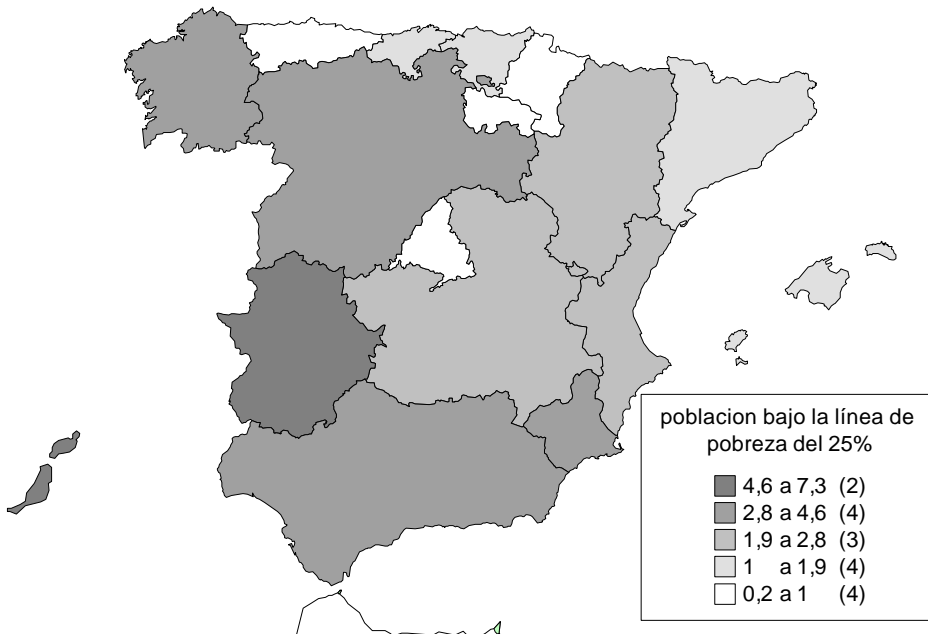
POBLACIÓN TOTAL Y PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA MODERADA Y SEVERA POR CCAA, 1991						
(según LP 50, LP 40 Y LP 25, en miles)						
Comunidades Autónomas	Total Población	Población sobre LP50	Pobreza moderada			Pobreza severa
			Total LP50-LP40	LP40-LP25	LP25	
Andalucía	6.850	1.892	1.671	813	858	222
Aragón	1.192	230	200	106	94	31
Asturias	1.110	140	134	55	79	6
Baleares	668	49	40	16	25	8
Canarias	1.463	377	313	159	153	65
Cantabria	523	84	78	55	23	6
Castilla-La Mancha	2.576	601	532	290	242	69
Castilla y León	1.691	454	394	219	174	60
Cataluña	5.907	538	473	326	147	65
C. Valenciana	3.758	712	635	363	272	77
Extremadura	1.114	461	375	162	213	86
Galicia	2.782	628	550	299	252	78
Madrid	4.843	272	262	190	72	10
Murcia	1.021	244	215	113	102	30
Navarra	511	21	18	11	7	3
País Vasco	2.105	189	166	99	68	22
Rioja (La)	254	35	34	19	15	1
Ceuta y Melilla	125	42	33	17	16	9
TOTAL	38.494	6.969	6.122	3.311	2.811	847

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

MAPA 1.1
POBLACIÓN BAJO LA LÍNEA DE POBREZA DEL 50%, 1991



MAPA 1.2
POBLACIÓN BAJO LA LÍNEA DE POBREZA DEL 25%, 1991



La consideración de la Comunidad Autónoma como variable de referencia en el análisis territorial de la pobreza puede esconder, sin embargo, algunas diferencias importantes entre las provincias que integran cada región. Así, a pesar de los problemas de representatividad estadística que supone la mayor desagregación de la información, ejemplos claros de las diferencias existentes son: en Andalucía, los casos de Cádiz, Almería o Granada, frente a las tasas mucho más reducidas de Sevilla o Huelva o en Castilla y León, los indicadores mucho más altos para Salamanca y Ávila que para Valladolid y León.

Más acusados son, incluso, los cambios según el tamaño del municipio de residencia, revelando las diversas estimaciones una mejoría sensible de los pequeños municipios rurales, afectados positivamente por el flujo de transferencias públicas. Ha sido, sin embargo, en los núcleos urbanos (más de 50.000 habitantes) distintos de las grandes ciudades, donde se han producido los mayores avances, hasta el punto de que, por ejemplo, se advierte un riesgo de pobreza severa menor en estas urbes que en las grandes capitales. Cabe hablar, de hecho, del enraizamiento en las grandes ciudades de diferentes núcleos de pobreza que difícilmente podrán reducirse con la misma facilidad que en épocas anteriores. La propia dinámica económica y social de los grandes espacios urbanos siembra unas condiciones favorables para el arraigo de nuevas formas de pobreza, asociadas, entre otros elementos, al encarecimiento de los precios de la vivienda y a la eclosión de la vulnerabilidad de las familias monoparentales, fenómenos eminentemente urbanos. Las fuerzas de cambio de los pequeños municipios rurales son muy distintas, ejerciendo el sistema de Seguridad Social un fuerte efecto amortiguador del proceso combinado de envejecimiento de la población y de abrupta reducción de las tasas de actividad.

De lo hasta aquí expuesto, podemos *concluir* lo siguiente:

- Existen pocas dudas de que las expresiones más lacerantes de la pobreza y la desigualdad han remitido, habiendo resultado determinante la influencia de las prestaciones sociales. Persiste sin embargo una cierta vulnerabilidad de la sociedad española, asociada sin duda a la inestabilidad de la relación laboral. De tal manera que la pobreza ha pasado a tener un comportamiento cíclico muy acusado, con una elevada probabilidad de que las tasas registren un acusado rebrote en los momentos de mayor elevación del desempleo. Máxime cuando a pesar de los avances en protección social, la ausencia de un mecanismo general de mantenimiento de rentas que extienda su cobertura al conjunto de la población deja sin aseguramiento a un colectivo aun amplio, en concreto todos aquéllos que no estén cubiertos por cualquier mecanismo de garantía de ingresos²³.

²³ Siendo numerosas las instituciones que han tratado de describir cuál es la verdadera percepción de la desigualdad en la sociedad española y qué tipo de actuaciones públicas resultan legítimas para combatirla, destacan los esfuerzos del Centro de Investigaciones Sociológicas en la realización de diversas encuestas sobre la materia, siendo varios los trabajos que han utilizado estos datos. Por su capacidad para situar en un marco comparado los resultados españoles destaca, aun tratándose de datos algo lejanos en el tiempo, el trabajo de ALBERDI y LÓPEZ: "La percepción de la desigualdad entre los españoles", en VV.AA.: "Opinión pública, vida cotidiana y desigualdades. I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza", Fundación Argentaria, Madrid, 1993. Una visión actualizada, fundamentada en un sólido

CUADRO 1.12

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

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

• Igualmente también ha cambiado su perfil pasando de lo que se ha llamado *pobreza tradicional* a la *nueva pobreza* (cuadro 1.12), situaciones, en fin, que giran de modo claro en torno a la carencia de rentas lo que provoca claros efectos sobre otros factores que condicionan de modo meridiano el nivel de bienestar. En cualquier caso en todas estas situaciones de pobreza parecen confluír una serie de rasgos básicos similares:

- Carencia de ingresos relacionados con el empleo, con una concentración de factores como el elevado desempleo, subempleo o bajo nivel formativo.

- Los límites de la protección social, tanto por sus efectos en la intensidad de la protección, que afecta a una población anciana de mayor edad, como por los efectos de desprotección en la rotación-empleo desempleo, que agudiza los procesos de desmotivación y dependencia.

soporte teórico y empírico, se encuentra en NOYA: "Justicia distributiva: actitudes, posiciones sociales y consecuencias políticas en España", en VV.AA.: "Perspectivas teóricas y comparadas de la igualdad", Fundación Argentaria-Visor, Madrid, 1996. Las actitudes de los ciudadanos españoles ante el fraude fiscal han sido cuidadosamente retratadas por el Instituto de Estudios Fiscales en diversos trabajos, sirviendo como referencia el amplio resumen aparecido en el Informe sobre el cumplimiento fiscal en España, publicado en 1996.

- La repercusión más amplia de la carencia económica y material sobre distintos ámbitos de bienestar la vivienda, la salud, la higiene, la educación y la formación.

- La degradación personal y o colectiva: pérdida de la autoestima, del control de la propia vida, pasividad, debilidad ante la reivindicación de sus propios derechos...

- Aun con una base sobrenatural, la pobreza sobrepasa el vector económico. La pobreza llega a un grado de integración/desintegración social, personal y cultural. Más allá de los individuos tomados aisladamente la pobreza afecta a familias en su totalidad, y por ello a generaciones futuras. Sus síntomas tienden a coincidir tanto en los “sujetos tradicionales” como en los nuevos que caen en situaciones que hasta ese momento habrían conseguido eludir²⁴.

²⁴ JUÁREZ, M. y RENES AYALA, V.: “Población estructura y sociedad”, en “V Informe sociológico sobre la situación social en España”, Fundación FOESSA, Madrid, 1994.

II. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS PRESTACIONES ASISTENCIALES DE RENTA MÍNIMA

Conocer cual es la realidad jurídica de las prestaciones que configuran la pobreza como un riesgo específico a proteger en las distintas CCAA intentando establecer tanto los elementos comunes como diferenciadores, explicativos no sólo del grado de protección, sino también de las distintas concepciones existentes la hora de proteger a aquéllos que están en situación de necesidad, exige, no sólo el análisis detenido de las 17 normativas autonómicas que las configuran, sino también y de modo previo, con la intención de realizar una interpretación más precisa, detenernos en el origen y evolución de los modelos teóricos que inspiran la protección social actual, así como en los precedentes europeos, en la medida que tanto aquéllos como éstos, no sólo han sido el referente de la regulación actual sino también el posible referente para el caso de una eventual reforma de la legislación autonómica actualmente en vigor.

2.1. Origen y evolución de los sistemas actuales de protección social

Como ya hemos puesto de manifiesto, el análisis histórico de las formas jurídico-institucionales habilitadas para luchar contra la pobreza es imprescindible para entender el impacto de las políticas actuales de carácter general contra la misma, así como aquéllas que la configuran como un riesgo específico a proteger, debido a la carencia de programación y ejecución unitaria que caracteriza la actuación de los poderes públicos en este ámbito. Con este objetivo, en las páginas que siguen, nos centraremos desde una perspectiva general en la evolución histórica de las técnicas de lucha contra la pobreza, hasta conformar los actuales sistemas de Seguridad Social y de Asistencia Social, para posteriormente contrastar la correspondencia entre los referidos modelos teóricos y la concreta evolución normativa del modelo español de protección social, con la finalidad de establecer las relaciones existentes entre ambos sistemas, desde una perspectiva tanto conceptual como práctica, en la medida que son los instrumentos jurídicos más importantes contra la exclusión social.

2.1.1. Los modelos teóricos de Seguridad Social y de Asistencia Social: Notas diferenciadoras

El análisis de la evolución histórica de los modelos teóricos de protección social nos indica que la Seguridad Social ha sido casi la única garantía (junto con el ahorro personal) de protección frente a los riesgos sociales. No obstante, la Seguridad Social tiende a proteger a quienes han tenido ya un empleo, en el que han cotizado a la misma, y frente a riesgos que sitúan fuera del empleo de forma definitiva (minusvalía-invalidez, jubilación) o de forma definida (enfermedad transitoria, desempleo friccional, de corta duración). La consecuencia inmediata es que el propio concepto de Seguridad Social²⁵,

²⁵ Vid. MOUTON, P.: "Méthodes de Financement de la Sécurité Sociale dans les Pays Industriels: Analyse Internationale" en OIT, Sécurité Sociale: Quelle Methode de financement? Une Analyse Internationale,

por tanto, se ve con grandes dificultades para medirse con problemas como la exclusión de quienes -minusválidos, inválidos o jubilados- no han tenido un historial de empleo prolongado, o las situaciones más indefinidas de quienes no encuentran empleo por razones crónicas de dificultad personal, paro prolongado, discriminación étnica, sexual o de otro tipo, etc. Por ello, también puede decirse que la Seguridad Social es hoy por hoy un instrumento insuficiente para enfrentarse a la pobreza y la exclusión social que quedan aún después de su acción. La Seguridad Social es, frente a la pobreza, al mismo tiempo terapéutica y excluyente.

Como consecuencia, los dos grupos socialmente débiles que hemos señalado -los que no han contribuido y los difícilmente empleables- han propiciado en los países que han desarrollado una protección social importante, algún tipo de respuesta. La forma más habitual de hacer frente a estos problemas ha sido desarrollar una serie de mecanismos complementarios, en general externos a la Seguridad Social, que se han llamado de Asistencia Social²⁶. Por una parte, y con nombres diversos, se han establecido pensiones mínimas de Estado, no contributivas, asistenciales, que protegen a los, definitiva e indiscutiblemente, excluidos del mercado de trabajo (ancianos e inválidos). Por otra, se han establecido programas que protegen contra el riesgo genérico de insuficiencia de ingresos, programas que se conocen en general por el nombre de ingresos o rentas mínimas.

No obstante, la relación de ambos subsistemas (Seguridad Social y Asistencia social) no ha sido nunca pacífica. Si bien han sido bastantes las voces que han propuesto y defendido la incorporación a la Seguridad Social normalizada de la protección no contributiva frente al riesgo genérico de la carencia de ingresos suficientes, lo cierto es que ambos mecanismos poseen lógicas muy diferentes:

- La Seguridad Social está estrechamente ligada al mundo del trabajo y consume presupuestos muy considerables en todos los países desarrollados, dos razones poderosas para mantener su control en manos del gobierno central y de los agentes sociales (sindicatos y patronal) a nivel central. A ello se une que la lógica formal de la regulación de las condiciones de acceso (años cotizados que deben registrarse, períodos de carencia), de los supuestos protegidos (situaciones bien definidas) y de las prestaciones (cálculo de cuantías de pensiones a partir del historial ocupacional del pensionista) fa-

Geneve, 1981; GILBERT, B.B.: "The Evolution of National Insurance in Great Britain: "The origins of the Welfare State". Michael Joseph. London, 1966. y GOODMAN, J.C.: "Social Security in the United Kingdom. Contracting Out of the System". American Enterprise Institute. Washington, D.C. p. 8

²⁶ Según el estudio de O.I.T. en "La seguridad Social. Manual de Educación Obrera", son varias las razones que impulsan la creación en estos países de programas asistenciales, en lugar de esquemas de seguro social (p. 27). *"En primer lugar, son países ricos que no deseaban una excesiva intervención del estado, y que veían con aprensión la perspectiva de crear el pesado y complejo mecanismo que parecía exigir la administración del seguro social. En segundo término, también debe destacarse el hecho de que en esos países los trabajadores independientes constituían una gran parte de la población activa, y puesto que los sistemas imperantes de seguro social no los comprendía en su ámbito de cobertura, se hacía necesario crear alguna solución, siquiera parcial, a la inseguridad social que afectaba a ese gran colectivo. Finalmente, también puede haber constituido una importante razón en favor de los programas tipo transferencia, en estos países, el hecho de que la instauración de un esquema de seguro social contributivo hubiese dejado sin protección a la población de edad avanzada próxima a su jubilación"*.

vorece que el control de la seguridad social permanezca en manos de grandes administraciones centralizadas.

- Por su parte, el mecanismo de la Asistencia Social (sobre todo el de ingreso mínimo) ha respondido más a los requisitos de proximidad al usuario, para mejor conocer su necesidad que no aparece en registros oficiales, pero también para asegurar un control más directo de quien no deja de ser un cliente libre de toda sospecha, portador de una necesidad que puede amenazar la ética del trabajo.

Así pues, aunque el problema de la posible integración de Asistencia y Seguridad Social siga en el aire, la separación y complementariedad de dos mecanismos diferentes parece algo general y con visos de perdurar por los objetivos que persiguen.

2.1.2. La Protección Social en la Constitución Española de 1978: Una regulación flexible y abierta

La evolución de la protección social en el ordenamiento jurídico español, no es ajena a la evolución de los modelos teóricos y por supuesto a la del resto de los países que han desarrollado sistemas de protección social de carácter mixto. Es fácil contrastar que no existe una protección caracterizada como derecho subjetivo perfecto en el ámbito de la Seguridad Social y de la Asistencia Social que configure la pobreza como un riesgo específico a proteger hasta la entrada en vigor de las rentas mínimas autonómicas. No obstante, se comprueba en la evolución histórica de la protección social que sí existe la tendencia hacia una legislación cada vez más asistencialista, que no impide el desarrollo de una legislación basada en el principio contributivo y complementario²⁷.

Esta tendencia hacia una legislación de marcado carácter asistencial en la legislación ordinaria, ha sido favorecida por la regulación establecida en la Constitución cuando se trata de derechos sociales. La Constitución Española de 1978 recoge un modelo de protección social flexible y abierto y sin ruptura respecto al anterior a ella. Esta afirmación queda demostrada a dos niveles: el primero, en el propio texto constitucional, a través de las garantías establecidas en el art. 53.3, Capítulo III, Título I: donde se establece, para los principios rectores de la política económica, que sólo tienen carácter informador de la legislación positiva, la práctica judicial y la acción de los poderes públicos, lo que evidencia que la cláusula Estado Social de Derecho no asegura un contenido social a los derechos sociales y permite el desarrollo de una legislación conciliadora con las formas históricas de protección, al mismo tiempo que permite medidas variables en función de la política económica general²⁸. El ejemplo más significativo se establece en la regulación constitucional del derecho de Seguridad Social en el art. 41, donde se diseña un modelo de Seguridad Social estructurado en tres niveles de protección (nivel contributivo de base profesional, nivel asistencial o no contributivo y voluntario o com-

²⁷ Vid. MINISTERIO DE SANIDAD Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL: “Libro Blanco de la Seguridad Social”, Madrid, 1977, p. 38.

²⁸ MONTOYA MELGAR, A.: “Ejercicio y garantías de los derechos fundamentales en materia laboral”, Revista de Política Social, núm. 121, enero-marzo, 1979, Ed. Centro de Estudios Constitucionales. SUÁREZ GONZÁLEZ, F.: “Seguridad Social y Constitución”, Papeles de Economía, nº 12-13, 1982. ALONSO OLEA, M. y TORTUERO PLAZA, J.L.: “Instituciones de Seguridad Social”, decimocuarta edición, Cívitas, Madrid, 1997

plementario)²⁹; y el segundo nivel, queda contrastado igualmente, en el propio texto de la Constitución cuando procede a regular la distribución territorial de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, tal y como sucede en el caso de la Seguridad Social atribuida a la competencia estatal en virtud del art. 149.1.17, y para la Comunidad Autónoma, la Asistencia Social y los Servicios Sociales a tenor del art.148.20³⁰.

La conjunción de una regulación abierta y de carácter descentralizada ha permitido la peculiar evolución de la protección social. En este sentido es fácil comprobar, como la protección no contributiva del mismo modo que la contributiva se efectúa con carácter de derecho subjetivo perfecto, al menos desde un punto de vista teórico, tanto dentro de la competencia estatal de Seguridad Social, como de la competencia autonómica sobre Asistencia Social. Esta realidad jurídica evita la necesidad de acudir a argumentos doctrinales como es el basado en la naturaleza jurídica de las prestaciones para delimitar ambos sistemas de protección social. Tradicionalmente se argumentaba que las prestaciones que se configuran como derechos subjetivos perfectos son de Seguridad Social, mientras que aquéllas que se configuran con carácter discrecional son de Asistencia Social³¹. Actualmente esta teoría está desprovista de todo valor jurídico, tal y como lo evidencia la promulgación de la Ley de Pensiones no Contributivas en 1990, así como con el traspaso de competencias a la Comunidad Autónoma de las pensiones del FONAS, o más recientemente con la legislación autonómica sobre rentas mínimas, lo que nos confirma que prestaciones que hoy son de Asistencia Social puedan ser de Seguridad Social.

Este especial desarrollo legislativo que propicia la Constitución, permite que la protección específica contra la pobreza desde un punto de vista teórico esté legitimada tanto dentro de la competencia de Asistencia Social como de Seguridad Social con las implicaciones económicas, jurídicas y políticas que conlleva.

²⁹ RODRIGUEZ PIÑERO, M.: "La dimensión constitucional de las pensiones de Seguridad Social no contributivas" en "Revista de Seguridad Social", núm. 34, 1987, p.61.

³⁰ Existe abundante literatura jurídica sobre el sistema constitucional de distribución de competencias. Véanse, entre otros muchos, los siguientes autores: GARCIA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T.-R.: "Curso de Derecho Administrativo", T. 1, Cívitas, 4ª ed. Madrid, 1986, pp. 279-321; PARADA VÁZQUEZ, R.: "Derecho Administrativo. II Organización y empleo público", Marcial Pons, 7ª ed., Madrid, 1993, pp. 150-155; TORRES DEL MORAL, A.: "Principios de Derecho Constitucional Español", T. 2.9, Ed. Átomo, 2ª ed., Madrid, 1988, pp. 354-366; CRUZ VILLALÓN P.: "La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre Autonomías Territoriales", en Estudios sobre la Constitución Española, T. IV, Cívitas, Madrid, 1991, pp. 3339-3371.

³¹ En su Exposición de motivos la Ley de Pensiones no Contributivas de 1990 establece que: "*La trascendencia de la reforma que la ley introduce, se centra en la extensión del derecho a las pensiones de jubilación e invalidez y a las prestaciones económicas por hijo a cargo, del sistema de Seguridad Social, a todos los ciudadanos, aun cuando no hayan cotizado nunca o el tiempo suficiente para alcanzar prestaciones del nivel contributivo, por la realización de actividades profesionales. Se trata, en definitiva, de la universalización de las prestaciones*"

2.2. La protección frene a la pobreza en el Derecho Comparado y su influencia en el proceso de implantación de las Rentas Mínimas autonómicas

Dentro del sistema de la asistencia social, la gran mayoría de los países europeos desarrollados cuentan con algún sistema de lo que suele llamarse ingreso mínimo (complementario). En esencia, se trata de un programa de prestaciones económicas que asegura a quién no alcance un mínimo de subsistencia prefijado la percepción de la diferencia entre sus ingresos, si los hay, y el mínimo que se le garantiza.

En la actualidad, de los quince países miembros de la Unión Europea, once cuentan con un programa de este tipo que abarca la totalidad de su territorio (Reino Unido, Irlanda, Francia, República Federal Alemana, Dinamarca, Bélgica, Países Bajos, Suecia, Finlandia, Austria y Luxemburgo), otros dos (Italia y España) conocen experiencias limitadas a regiones o municipios o grupos de edad, y otros dos (Grecia y Portugal), carecen del mismo. La extensión no sólo es muy amplia (más de dos tercios de la población comunitaria vive en países con un sistema de renta mínima establecida a nivel nacional), sino además progresiva, pues las incorporaciones se vienen produciendo hasta la actualidad (Bélgica 1975, Francia 1988, casi todas las comunidades autónomas españolas desde 1989).

Basándonos en el Derecho Comparado y siguiendo la síntesis que ofrece Chantal Euzeby³² se pueden señalar algunas características básicas de las rentas mínimas:

a) Las rentas mínimas son prestaciones de tipo universal, a las que puede acceder cualquier persona cuya necesidad pueda ser demostrada, es decir, que tenga unos ingresos inferiores al mínimo a asegurar.

b) Las rentas mínimas constituyen un derecho, exigible formalmente por las personas que cumplen los requisitos y tutelado por los tribunales.

c) El derecho a la renta mínima esta condicionado a una serie de exigencias que van desde la simple disponibilidad para trabajar (inscripción como demandante de empleo y no rechazo de ofertas) hasta formas más complejas de compromiso de participar en actividades de inserción.

d) El derecho a la renta mínima es un derecho subsidiario, es decir, que puede ejercerse una vez que la persona solicitante no haya podido obtener los medios de subsistencia, en primer lugar de su propio trabajo y en segundo lugar de otras prestaciones sociales. En algunos países se considera también subsidiario de la obligación de alimentos entre parientes.

e) La renta mínima se dirige a cubrir necesidades básicas de manera indefinida mientras duren las circunstancias de necesidad.

La peculiaridad del proceso de implantación de rentas mínimas, tal y como éstas son concebidas en el contexto europeo, en el ordenamiento jurídico español ha sido posible por la ya referida distribución de competencias entre Estado y CCAA en materia

³² Vid. EUZEBY, C.: "El ingreso mínimo garantizado. Experiencias europeas", Instituto Sindical de Estudios, Prestaciones no contributivas y lucha contra la pobreza, Madrid, 1989, pp. 157- 176.

de Seguridad Social y de Asistencia Social así como por sus respectivos contenidos normativos, entendido en el sentido de que el texto constitucional alberga la posibilidad de que la renta mínima se configure como prestación del sistema de Seguridad Social o en su caso del sistema de Asistencia Social. El estudio de tal peculiar proceso nos revela que:

- En los procesos de implantación de los programas de rentas mínimas, no se movilizaron representantes de las categorías sociales que se verían directamente beneficiados por ellos. En este sentido, las explicaciones del origen de las políticas de pobreza como resultado (directo o indirecto) de la movilización social de ciertos grupos sociales en defensa de sus intereses (entendidos bien como beneficios o como supresión de conflictos) son insuficientes. La actividad de los actores que sí participaron se puede interpretar como una mediación social en favor de los grupos en situación de pobreza y exclusión. Esta apuesta por la mediación parecería implicar una actuación de tipo altruista, opuesta a un egoísmo de defensa de los propios intereses. Se ha comprobado, sin embargo, que, a través de su participación, sí obtuvieron otro tipo de beneficios como legitimación, protagonismo, incorporación de espacios de acción o decisión. La mediación produce también otros beneficios para los mediadores, tanto en cuanto a beneficios directos como a otros que se extraen del propio juego político.

- Se pueden señalar diferentes elementos o factores para explicar las formas en que los diferentes actores adoptaron posturas de mediación a favor o en contra de los programas de rentas mínimas de inserción. Los factores personales o individuales no son un elemento suficiente para explicar el éxito, el fracaso o las estrategias de los actores para llevar adelante los programas. Por otra parte, resulta difícil identificar opciones consistentes de acuerdo con líneas o estrategias ideológicas, siguiendo las posturas de los partidos políticos. Las preferencias que mostraron se describen mejor en función del lugar que los partidos ocupaban en los diferentes contextos sociopolíticos. Es decir, se ha observado que los intereses de los partidos políticos, como los de otros actores, estaban conformados en función de los ámbitos en los que se planteaban. La postura y el papel que adoptan los actores en el proceso de elaboración varía en las distintas arenas políticas, es decir, tienen más que ver con el propio proceso político, con las interrelaciones de los actores y la ordenación de los escenarios políticos.

Esto implica que, para el análisis del proceso de implantación político, se han de considerar como unidades de análisis no sólo los actores y sus argumentos, sino también sus interacciones. Las interacciones condicionan la elaboración de políticas públicas ya que guían y ordenan la actuación de los actores en las arenas políticas. Para el caso de las rentas mínimas de inserción, se van a describir las interacciones a partir de los que se van a llamar ejes de interacción de las arenas políticas.

- El eje que se puede considerar central en el proceso estudiado es el de las relaciones intergubernamentales. Los posicionamientos en este eje de interrelación son centrales a la hora de considerar cuáles fueron las tomas de postura adoptadas por el resto de los actores que configuraban las “arenas” de la elaboración de políticas sociales. En cada nivel (central, autonómico o local), las alianzas o los enfrentamientos se produjeron de forma diversa. No hay consistencia entre las posturas adoptadas en cada uno de los niveles. Sin embargo, estas interacciones intergubernamentales (en forma de competición múltiple y simultánea) han dado lugar a un amplio acuerdo político sobre unos

programas de rentas mínimas bajo responsabilidad de los Gobiernos Autónomos. En cualquier caso, los Gobiernos Autonómicos mantuvieron la iniciativa y el protagonismo en estos procesos a través de actuaciones desarrolladas en un ámbito en el que estos gobiernos disponían de capacidad competencial de actuación, aunque no existía una demanda ciudadana claramente formulada. Además, los programas de rentas mínimas son programas de alta rentabilidad política debido a su limitado coste y a que cuentan con un amplio acuerdo social. Con esta actuación, los Gobiernos Autonómicos obtuvieron legitimación política y protagonismo institucional en el cierre del sistema de protección social, además de ampliar sus espacios de actuación en política social. La alusión a la creación de desigualdades territoriales no fomentó una oposición sino que se produjo un efecto de imitación y concurrencia en la implantación de programas autonómicos. Se originó un espacio positivo de diferenciación de la política autonómica frente a la central y de rápida imitación. Por otra parte, la implantación del programa suponía un proceso de recentralización en el nivel autonómico de competencias que se encontraban en manos de la Administración Local.

- Otro eje de interacción significativo en este proceso es el de concertación social. Los sindicatos, por otra parte, apoyaron de forma significativa la implantación de estos programas de rentas mínimas. La interacción entre sindicatos y gobiernos se produjo en dos niveles diferentes. Por una parte, los sindicatos mayoritarios negociaron con el Gobierno central siguiendo con las posiciones encontradas en torno a la política social de los últimos años ochenta. A pesar de llegarse a acuerdos en otros temas, el salario social permaneció como una materia rechazada por el Gobierno central. El traslado de la concertación a los niveles autonómicos estuvo impulsado por los propios sindicatos. Los Gobiernos autonómicos iniciaron una línea de concertación con los sindicatos, mimética a la del Gobierno central. Se constata, de todas formas, que era más importante llegar a acuerdos entre los Gobiernos autonómicos y los sindicatos (como contraste con el enfrentamiento a nivel central) que los contenidos de los propios acuerdos. La influencia de los sindicatos se denota en la expansión del programa a todas las Comunidades Autónomas (en especial a aquellas en las que no se había planteado) y en su aplicación efectiva (accediendo a los órganos de control y seguimiento de los programas). La incidencia real de la actuación sindical fue subsidiaria de la actuación gubernamental. Es significativo que su incidencia fuera diferente en función de que los Gobiernos Autonómicos hubiesen discutido, se hubiesen comprometido o hubiesen elaborado algún documento al respecto.

- La interacción entre los sectores público y privado de acción social, principalmente las organizaciones no gubernamentales estuvo marcada por la desconfianza y una cierta dependencia mutuas. Tradicionalmente la relación ha estado marcada por el enfrentamiento en la que las organizaciones han exigido más recursos públicos. En esta misma línea se produjo la interacción tanto en el ámbito central como en los autonómicos. El principal papel desempeñado por las organizaciones no gubernamentales, en especial el de Cáritas, fue el de demandantes ante las Administraciones públicas y el de difusoras de las características de estos programas entre los diferentes actores, colectivos e instituciones a lo largo de estos procesos de implantación. No se puede señalar que su protagonismo a nivel autonómico haya sido significativo (salvo en algunas Comunidades Autónomas como Cataluña) donde participaron bien en la elaboración, bien en la gestión o en el seguimiento y control de los programas.

2.3. El régimen jurídico de las prestaciones asistenciales de renta mínima (PARM)

Determinar la eficacia jurídica de las PARM presupone el análisis de su régimen jurídico lo que necesariamente nos lleva a establecer los elementos jurídicos, tanto comunes como diferenciadores, presentes en las distintas normativas autonómicas. En este sentido, analizaremos en primer lugar los elementos comunes que nos permitirán o no, referirnos a la renta mínima autonómica tal y como ésta es entendida en el contexto europeo, lo que implica: aludir a aquellos caracteres que hacen referencia a su finalidad y que determinan su peculiar estructura; analizar los requisitos comunes que están en relación con los beneficiarios y con el peculiar objeto de la prestación, y en último lugar concretar el contenido especial de la inserción y el procedimiento de concesión. En segundo lugar, una vez contrastada la existencia de un régimen jurídico común a las PARM reguladas por las diferentes normativas autonómicas, procederemos a analizar la diversidad normativa con el fin de establecer una clasificación explicativa de los grados de protección ofrecidos por el panorama autonómico a aquéllos que se encuentran en situación de exclusión social, indicativa no sólo del grado de cobertura ofrecido sino también de las concepciones existentes a la hora de proteger situaciones de necesidad no previstas por el Sistema de Seguridad Social con el objetivo final de establecer elementos de juicio suficientes para valorar la idoneidad o no de la centralización-descentralización de las políticas activas de lucha contra la pobreza.

2.3.1. El régimen jurídico común de las Rentas Mínimas Autonómicas

El ejercicio de la competencia autonómica sobre Asistencia Social por las CCAA cuando se trata de proteger la pobreza con una prestación específica tiene como resultado la promulgación de 17 normativas autonómicas que bajo diferentes denominaciones (renta mínima de inserción, salario social, ingreso mínimo de solidaridad...) engloban lo que conocemos como renta mínima de inserción, en el sentido que se entiende en el contexto europeo y, de manera más específica, en el sentido que lo hace la legislación francesa a través del *revenue minimum d'insertion*. El estudio de las 17 normativas autonómicas sobre rentas mínimas evidencia la existencia de un régimen jurídico común que se desprende del análisis de los siguientes elementos jurídicos:

- La finalidad de las PARM determina el carácter de subsidio diferencial y/o complementario de carácter condicionado. Todas las regulaciones autonómicas coinciden al establecer que la prestación económica de renta mínima tiene por finalidad garantizar unos ingresos mínimos de subsistencia a las unidades familiares (en su caso personas físicas), ante situaciones de necesidad o carencia de recursos, siempre que no puedan ser atendidas mediante prestaciones de otros sistemas públicos de protección social, entre los que se citan expresamente las pensiones de la Seguridad Social, las prestaciones por desempleo y otro tipo de pensiones públicas. Junto a esta finalidad primordial, es también unánime la regulación al establecer que la renta mínima tiene por objeto posibilitar la salida de la situación de marginalidad en que se encuentran sus perceptores por medio de medidas de inserción formalizadas a través del correspondiente contrato de inserción.

Como consecuencia de la doble finalidad³³ a la que se destinan, en todas las regulaciones autonómicas es posible detectar una serie de características consustanciales con su doble objetivo.

Así, mientras su carácter alimenticio conlleva tanto la función subsidiaria y/o complementaria que desempeña dentro del sistema de protección social considerado en su conjunto, como el carácter de subsidio diferencial de la prestación económica; su vinculación con medidas de inserción determina sobre todo su naturaleza de derecho condicionado de carácter temporal, que tiene como resultado una prestación compleja integrada de diversos modos en las regulaciones autonómicas, por una prestación económica así como por una prestación técnica³⁴.

- En todas las regulaciones autonómicas es posible contrastar los siguientes elementos comunes :

a) En primer lugar, se trata de prestaciones que, aunque se concedan de forma individual a personas concretas, toman como referencia la unidad familiar o de convivencia, que puede definirse de diversas maneras. Se trata pues, de un derecho de los hogares o familias más que de los individuos, que no pueden tener acceso independiente al mismo si conviven. Incluso en un primer momento en varios de los programas (hasta hoy en algunos) el derecho es negado a las personas que viven solas.

b) En segundo lugar, todos los programas incluyen como uno de los criterios de acceso el disponer de unos ingresos inferiores a un determinado baremo modulado en función del tamaño del hogar. Este baremo parte de una cuantía básica para la primera persona (en realidad para el hogar), que se encuentra entre las 30 y 44 mil pesetas mensuales.

c) En tercer lugar, todos los programas incluyen algún mecanismo orientado a restringir la movilidad entre comunidades autónomas. En general se exige una residencia previa en la comunidad de entre 1 y 10 años. Algunas comunidades han tendido a flexibilizar este requisito estableciendo excepciones al mismo o admitiendo formas blandas de comprobación.

d) En cuarto lugar, la concesión se hace por un periodo de tiempo determinado, entre 3 meses y tres años. En muchos casos la prestación es prorrogable, a veces de

³³ La recomendación del Consejo 92/441/CEE , en su punto A, recomienda a los Estados Miembros *"que reconozcan dentro de un dispositivo global y coherente de lucha contra la exclusión social, el derecho fundamental de las personas a recursos y prestaciones suficientes para vivir conforme a la dignidad humana y que adapten en consecuencia en la medida de lo necesario, con arreglo a los principios y orientaciones expuestos"*. La referencia obligada a "los recursos y prestaciones suficientes" contiene el mensaje implícito de destinar la RM a una finalidad alimenticia, de ahí que se regule de modo expreso en todas las CCAA.

³⁴CLERC, D. reflexiona acerca de la necesidad de la renta mínima en: "Justificación de la renta de existencia: un análisis crítico", Boletín de Información Sociolaboral Internacional, la idea motriz es siempre la misma: *"Vivimos en sociedades ricas, en las que el trabajo se está convirtiendo en escaso y, por tanto, resulta necesario repartir esta riqueza de manera diferente a la mera remuneración de los factores de producción, ya que un número creciente de personas se hallan excluidas del "juego económico" y no recibe rentas procedentes de actividad"*, 1997, p. 45.

forma casi automática y mientras se mantenga la situación de necesidad, a veces de forma más complicada.

e) Por último, todas las rentas mínimas vinculan la prestación económica a acciones de inserción. En algunos casos se habla abiertamente de contrapartida y se establece el cumplimiento de las acciones establecidas como condición de acceso y percepción de la prestación. En otros se habla de esta relación de forma más blanda, aunque difícilmente se llega a la formulación francesa del doble derecho. En general los salarios sociales han reflejado en su diseño una desconfianza social hacia los pobres y los marginados, sospechosos de ser poco proclives a trabajar y de simular su pobreza.

- El análisis del ámbito subjetivo de la prestación nos indica en todas las regulaciones autonómicas que está condicionado por los requisitos exigidos a los beneficiarios de las mismas. La consecuencia inmediata es que no estamos ante una prestación de carácter universal.

La evolución de la protección social pública nos permite comprobar que, los regímenes públicos de protección social no han sido insensibles al fenómeno de la pobreza, tal y como evidencia la tendencia hacia la cobertura asistencial de sus beneficiarios en los últimos años. Según esta tendencia, las PARM tratarían de proteger a aquellas personas que se encuentran en situaciones de exclusión social por encontrarse en algunas de las situaciones siguientes:

- aquéllos que no acceden a la prestación de desempleo por falta de cotización suficiente o que las han agotado, así como los demandantes del primer empleo.

- aquéllos que padecen algún tipo de incapacidad pero que no son beneficiarios de la pensión de incapacidad y jubilación en su modalidad no contributiva por carecer de todos o algunos de los requisitos exigidos para su concesión.

- restringiendo aun más el ámbito, y como consecuencia del círculo vicioso que genera la pobreza, aquellos que participando de las dos notas anteriores se encuentran en una situación de exclusión social por razones no catalogables como minusvalía desde el punto de vista formal, pero que les impide el acceso ordinario al empleo, debido a la acumulación de problemas de diversa índole que conllevan a la marginalidad (enfermedades crónicas, drogodependencia, alcoholismo, así como, todos aquellos grupos no integrados)

Según la clasificación expuesta, y en términos reales, estamos ante una prestación que tiene por objeto cubrir las necesidades de una población heterogénea y excluida, con fuerte concentración en espacios marginados y que representa entre el 1 y el 3 por 100 de los hogares y que ha quedado fuera del sistema vigente de protección social, en la medida que el mismo tiende a una protección por grupos específicos de población y no por considerar la pobreza como un riesgo genérico a proteger.

Desde un ámbito puramente subjetivo, nos encontramos con que todas las regulaciones establecen unas limitaciones que se traducen en requisitos de acceso a la prestación y que hacen imposible calificar la universalidad subjetiva como un rasgo común a todas ellas.

Del análisis del común de las normativas reguladoras de las PARM se pueden establecer una serie de conclusiones. En primer lugar, que todas las regulaciones estable-

cen unos requisitos de acceso; en segundo lugar, que todos los requisitos tienen una estructura similar y en tercer lugar, que la dureza o generosidad de éstos, puede variar bastante de una Comunidad a otra.

Una vez hechas estas precisiones, para una mejor comprensión del pretendido régimen común, los requisitos los podemos agrupar conforme al siguiente esquema, manifestación sin duda alguna del mismo objeto protegido y de la común fuente normativa: la pertenencia a la propia Comunidad, reflejada en los requisitos de nacionalidad y tiempo de empadronamiento y residencia; la configuración de la unidad familiar, que incluye la definición misma de qué se entiende por unidad familiar, la exigencia de un cierto período de existencia previa de hogar independiente y la posibilidad de acceso o no de las personas solas; la edad de la persona solicitante; los recursos económicos máximos para acceder a las diferentes PARM, que incluye la cuestión de los ingresos (el baremo, pero también qué ingresos no se contabilizan) y el tratamiento del patrimonio; la incompatibilidad con otras prestaciones o situaciones; los compromisos y las obligaciones que de hecho actúan como requisitos; a otros, que no se encuentran en todas las Comunidades, como los relativos a la existencia de familiares con obligación de alimentos, el ejercicio de la reclamación de posibles derechos, etc.

- Respecto a la inserción social, son comunes a todas las regulaciones autonómicas las áreas de intervención que dan contenido a la misma (área de los servicios sociales y el trabajo social, área de la educación, área del empleo, área de cooperación social, así como de contenido inespecífico), lo cual no implica que todas se den en todas las CCAA y con la misma intensidad.

Lo que si constituye una novedad en todas las regulaciones es la vinculación de la prestación económica a medidas de carácter laboral, ya se trate de empleo social protegido: se materializa a través de la contratación laboral a tiempo parcial de los participantes (entre seis y doce meses) y se completa a veces con acciones de formación y promoción profesional; proyectos de inserción: los proyectos de inserción no son propiamente instrumentos de inserción laboral, sino que se situarían en una fase previa de acompañamiento social al excluido, en la que se desarrollan básicamente acciones de formación ocupacional en talleres, iniciación y motivación al empleo. No constituyen alternativa sino complemento/fundamento de la acción de inserción de las PARM. Al no realizarse generalmente sobre la base de una relación laboral, su duración es menos rígida que en el supuesto del empleo social protegido; empresas de inserción: se trata de avanzar un paso más a partir de la participación inicial de los excluidos en las instituciones anteriores generando estructuras económicas estables y cada vez más normalizadas. Algunos de los proyectos de inserción han ido evolucionando hacia el desarrollo de una actividad económica en un contexto de mercado introduciendo la contratación laboral de todos o de algunos de sus participantes, es lo que se ha dado en llamar protoempresas de inserción. Esta función de servir de germen de estructuras, que en principio también se pensó para el empleo social, parece estar desarrollándose con más facilidad desde los proyectos de inserción.

- En todas las normativas autonómicas el procedimiento de concesión está sometido al derecho administrativo (Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, normas autonómicas de desarrollo de ésta y a las propias disposiciones reguladoras de la prestación), lo cual no diferencia a la

prestación de cualquier otra de la Asistencia Social pero sí de la antigua beneficencia. Igualmente, los actos administrativos referidos a la prestación (resoluciones de concesión, suspensión, extinción...), son recurribles ante la vía jurisdiccional competente, en este caso la jurisdicción contenciosa administrativa.

- Todas las CCAA no sólo ostentan la titularidad competencial en la normación de las prestaciones de renta mínima sino también la gestión, si bien ésta se encuentra compartida entre distintos órganos autonómicos, entidades territoriales y municipios pertenecientes a la CCAA.

- Las rentas mínimas de inserción constituyen, de hecho, la manifestación más extrema de la descentralización territorial de las políticas redistributivas en España, al depender íntegramente su diseño, gestión y financiación, de los gobiernos autonómicos. La vía común de financiación ha sido el recurso a los Presupuestos Generales de cada Comunidad Autónoma. Esta carencia de un modelo estable de financiación cobra una especial relevancia ante la ausencia generalizada del carácter de derecho subjetivo en la casi totalidad de las rentas mínimas autonómicas. En la mayoría de las regiones, el desarrollo de los programas está sometido a la graciabilidad de la respectiva administración y a sus disponibilidades económicas. El resultado es que en las fases recesivas de la actividad económica, como la que condicionó el período inicial de desarrollo de los programas regionales, se distorsiona completamente su funcionamiento.

Existen, además, serios problemas no resueltos en relación al reparto de competencias entre los distintos niveles de gobierno. El esfuerzo financiero es muy limitado.

2.3.2. La diversidad normativa en las regulaciones autonómicas sobre Rentas Mínimas

La existencia de distintos regímenes jurídicos, tantos como regulaciones autonómicas sobre rentas mínimas existen, con mayor o menor presencia de requisitos restrictivos de la universalidad, tanto objetiva como subjetiva, determinan un especial panorama jurídico de las PARM, donde la eficacia jurídica última depende, además del límite formal que supone el vehículo elegido por el legislador, de la importancia que tiene la consideración o no en las Leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas de los créditos destinados a financiar las PARM como ampliables o no ampliables. Estamos, sin duda alguna, en presencia de un presupuesto que según tenga una consideración u otra, determina de modo incondicionado la naturaleza del régimen jurídico de que se trate. Esta consecuencia es inevitable, incluso aun tratándose de prestaciones configuradas a través de un régimen jurídico que constituye derechos subjetivos perfectos.

En cualquier caso y partiendo de esta realidad, el análisis del Derecho positivo justifica la siguiente clasificación:

- Comunidades Autónomas con regulaciones de PARM de carácter exigible: agrupamos en este apartado todas las regulaciones autonómicas que, bien de modo expreso o de modo tácito, conceden a sus beneficiarios derechos subjetivos perfectos gra-

cias al carácter reglado de su normativa y a la configuración de sus créditos presupuestarios como ampliables³⁵.

- La discrecionalidad en la concesión, procedimiento, determinación de la cuantía etc, no es un excepción³⁶.

Independientemente del carácter reglado o discrecional de su régimen jurídico, todas las regulaciones autonómicas se pueden encuadrar en alguna de estas tres concepciones de salario social:

- Programas de rentas mínimas de inserción, que dan derecho a una prestación económica periódica, acompañada de acciones de apoyo a la inserción social: País Vasco, Madrid, Cataluña.

- Programas de empleo social, cuya finalidad prioritaria es facilitar el acceso a un empleo temporal de utilidad social, dando derecho a un salario con cotización a la Seguridad Social. Cuando por las condiciones de la persona no fuera viable, se proporcionará una cantidad de manera residual: Andalucía, Asturias, Castilla-La Mancha, Navarra.

- Ayudas económicas regladas como último escalafón de la red asistencial, de cuantía bastante reducida y con acciones de inserción prácticamente simbólicas: Andalucía, Cantabria, Extremadura, Murcia, La Rioja y Baleares.

La diversidad normativa, como ya hemos tenido ocasión de comprobar, es la nota común cuando nos planteamos caracterizar la regulación autonómica en materia de RM a pesar de la existencia de un régimen jurídico común. No obstante la relación entre régimen jurídico común y diversidad normativa denota la presencia de distintos niveles de protección jurídica que están en relación directa con la mayor o menor exigencia de requisitos restrictivos de la universalidad tanto objetiva como subjetiva. En función de la presencia o no de estos requisitos restrictivos de la universalidad objetiva y subjetiva se puede establecer una clasificación indicativa de los niveles de protección ofrecidos por las normativas autonómicas sobre RM:

- Primer nivel de protección: Dentro de la concepción jurídica que corresponde a la RM entendida en el sentido europeo, la regulación del País Vasco desde el punto de vista de los criterios antes presentados, es la que ofrece garantías de una mayor protección jurídica.

- Segundo nivel de protección: Madrid, Cataluña y Navarra, la presencia de requisitos restrictivos se advierte con mayor intensidad en estas tres comunidades, pero sin que supongan una limitación a la exclusión social. Como datos más característicos, Madrid, aunque considerado como un requisito formal, presenta una limitación presupuestaria, Cataluña, precisa la exigencia de un plan de inserción especialmente bajo, como

³⁵ En este sentido, sólo Galicia lo hace de modo explícito, mientras que Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Madrid, País Vasco lo hacen de modo tácito.

³⁶ A este criterio responden las siguientes CCAA: Andalucía, Cantabria, Extremadura, Murcia, La Rioja, Baleares. Si la regulación reglada o discrecional del régimen jurídico propicia una clasificación de las PARM explicativa del grado de juridicidad alcanzado en las respectivas CCAA, esta es preciso matizarla con aquella otra que tiene en cuenta la existencia o no de requisitos restrictivos de la universalidad en la medida que la exigibilidad no es presupuesto de la universalidad.

Navarra, que exige igualmente un baremo bajo así como la exigencia de elementos de discrecionalidad. Las tres Comunidades Autónomas regulan sus PARM con carácter exigible, si bien Madrid y Cataluña responden al modelo de Renta Mínima y Navarra a la concepción que se ajusta al Empleo Social Protegido.

- Tercer nivel de protección, en este nivel se engloban la Rioja, Aragón, Asturias, Murcia, Castilla la Mancha y Galicia, presentan restricciones lo suficientemente importantes en los requisitos restrictivos de la universalidad. Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha y Galicia regulan sus PARM como prestaciones de carácter exigible, mientras que la Rioja si establece un régimen discrecional. En este tercer nivel ya se advierte como la protección más eficaz la ofrecen aquellos programas que responden al modelo de RM o al de empleo social protegido. Sólo Castilla-La Mancha y Asturias responden al modelo de empleo social protegido, el resto se acogen al sistema de ayudas económicas asistenciales regladas.

- Cuarto nivel de protección, las regulaciones autonómicas de Canarias, Castilla y León, Andalucía, Extremadura, La Comunidad Valenciana y Cantabria son las que establecen mayores requisitos restrictivos y presentan menor desarrollo de sus programas. Dentro de este nivel, independientemente de las peculiaridades prácticas de cada Comunidad, el grado de similitud, en cuanto a la concepción del programa así como respecto a la importancia de su régimen jurídico, es alto. Todas las CCAA aludidas, responden al modelo de Ayudas Asistenciales Regladas y todas con la salvedad de Castilla y León establecen un régimen jurídico de carácter discrecional.

Existe, por tanto, una relación directa entre la mayor o menor presencia de requisitos restrictivos de la universalidad, tanto objetiva como subjetiva, y las regulaciones jurídicas de carácter reglado que se acogen a los modelos de renta mínima y de empleo social protegido respectivamente. A sensu contrario, es fácil constatar como todas las regulaciones autonómicas que confieren a sus beneficiarios simples intereses legítimos y no un derecho subjetivo perfecto se acogen al modelo de ayudas económicas de carácter asistencial, sin que esta opción normativa sea exclusiva del carácter reglado, tal y como lo evidencian los casos de Aragón, Galicia y Castilla y León, que, aparte de conceder distintos niveles de protección jurídica, establecen un régimen jurídico de carácter exigible con el nivel de garantías jurídicas que conlleva.

Por tanto, existe una relación directa en las regulaciones autonómicas que se acogen al modelo de renta mínima -y en menor medida en los supuestos de empleo social protegido- con el carácter reglado de su régimen jurídico, así como con la menor presencia de requisitos restrictivos de la universalidad tanto objetiva como subjetiva. En sentido contrario, existe igualmente una relación directa entre las regulaciones autonómicas que se acogen al sistema de ayudas económicas regladas -y en menor medida los programas de empleo social protegido-, con el carácter discrecional de su régimen jurídico y, por tanto, con la mayor presencia de requisitos restrictivos de la universalidad.

III. LA EFICACIA JURÍDICA DE LAS PRESTACIONES ASISTENCIALES DE RENTAS MÍNIMAS

La revisión efectuada de los sistemas autonómicos de rentas mínimas ha puesto de manifiesto la existencia de notables deficiencias que limitan su eficacia en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Distintos condicionantes económicos, jurídicos, e institucionales han fomentado que estos programas, lejos de consolidarse como dispositivos flexibles que garantizan el derecho ciudadano a un nivel mínimo de renta, se hayan convertido mayoritariamente en sistemas residuales de carácter discrecional. La restrictividad de las condiciones de acceso -que limita la universalidad de los sistemas y penaliza la búsqueda de empleo-, las reducidas cuantías, la limitada cobertura de la población vulnerable, los escasos frutos en los objetivos de mejora de la autonomía y de inserción laboral y los límites en la dotación de recursos, son claros exponentes de su fragilidad actual.

Es esta conclusión la que guía el contenido del presente capítulo. Nuestro interés se centrará básicamente en contrastar, desde un punto de vista empírico, la desigual protección frente a la pobreza a la que da lugar la normativa autonómica, para después, sin perder de vista la regulación comunitaria e interna, plantear algunas alternativas viables para la necesaria reforma.

3.1. El esfuerzo financiero

Al igual que en muchas otras facetas de análisis de los sistemas autonómicos, no es fácil encontrar datos homogéneos sobre el esfuerzo financiero desarrollado. En la información suministrada por las CCAA no siempre aparece con claridad qué parte del gasto realizado corresponde a la nómina de los beneficiarios, qué cantidad se destina a los programas de inserción o si se incluyen los pagos del personal contratado específicamente para el desarrollo de los programas. Del mismo modo, mientras que algunas CCAA ofrecen datos desagregados del coste de la prestación periódica y de las ayudas de emergencia, en otras no es posible desglosar ambas partidas. El criterio que procuraremos adoptar ante tales dificultades será tomar como variable de referencia el gasto global en los programas, considerando como tal la suma del coste de prestaciones y proyectos. Para ello se ha tratado de depurar al máximo la información procedente tanto de las distintas direcciones generales autonómicas de servicios sociales como, en su caso, del Consejo Económico Social y del Instituto de Estadística de cada CCAA, obtenida en muchos casos a través de internet.

Cuando se pone en relación el gasto en las prestaciones asistenciales de rentas mínimas (PARM) con el resto de transferencias que el sector público español destina a las familias (ver cuadro 3.1 y gráfico 3.1) destaca sin duda la escasa importancia adquirida por las primeras. Refiriéndonos al año 1996, por resultar complicado disponer de datos homogéneos más recientes sobre la diversidad de partidas e instancias institucionales implicadas, se observa que el conjunto de prestaciones económicas supuso más de ocho billones de pesetas frente a un gasto en PARM de 27.469 millones, lo que representa tan sólo un 0,33% de aquéllas.

CUADRO 3.1.

GASTO PRESTACIONES ECONÓMICAS. ESPAÑA. 1996									
	PARM	PC	PNC	PAS	LISMI	DC	DES. ASIST.		TOTAL
							DNC	DNCA	
millones ptas	27.469	6.716.600	198.774	53.941	54.354	767.925	339.100	126.100	8.284.263
%	0,33	81,08	2,40	0,65	0,66	9,27	4,09	1,52	100,00

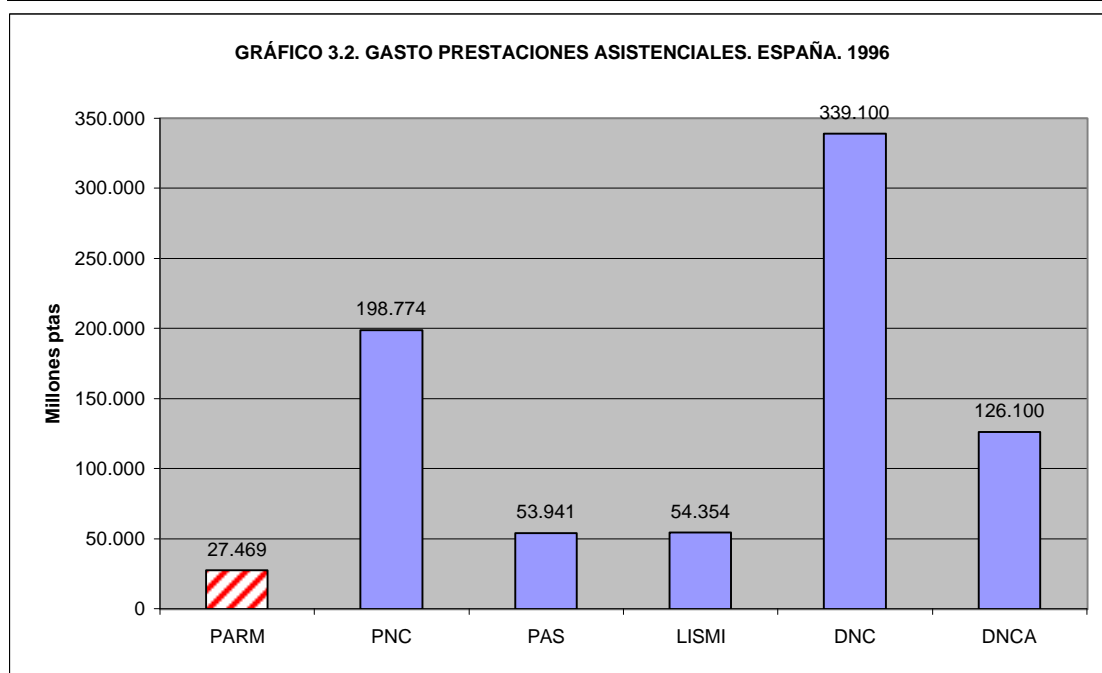
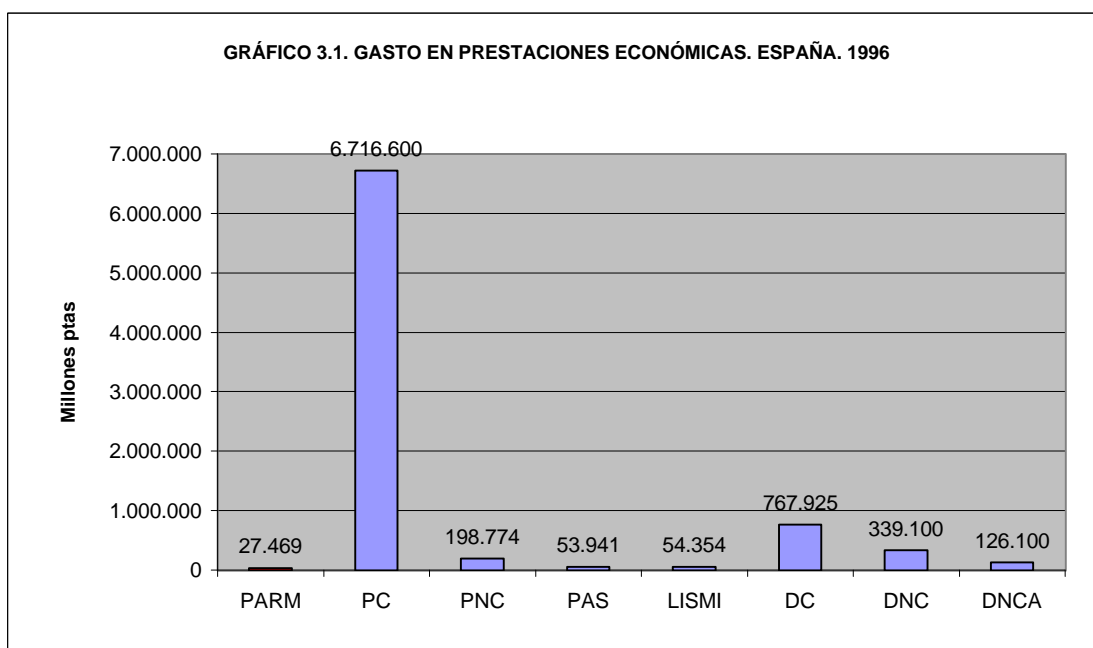
FUENTE: Consejerías de Asuntos Sociales y Ministerio de Trabajo.

PARM: prestaciones asistenciales de rentas mínimas, PC: pensiones contributivas, PNC: pensiones no contributivas, PAS: pensiones de asistencia social, LISMI: prestaciones de este tipo, DC: prestaciones de desempleo contributivo, DNC: idém no contributivo, DNCA: idém agrario.

CUADRO 3.2.

GASTO PRESTACIONES ASISTENCIALES. ESPAÑA. 1996							
	PARM	PNC	PAS	LISMI	DES. ASIST.		TOTAL
					DNC	DNCA	
millones ptas	27.469	198.774	53.941	54.354	339.100	126.100	799.738
%	3,43	24,85	6,74	6,80	42,40	15,77	100,00

FUENTE: Consejerías de Asuntos Sociales y Ministerio de Trabajo.



Si se comparan tan sólo las PARM con las prestaciones con las de la misma naturaleza (cuadro 3.2 y gráfico 3.2), esto es las de carácter asistencial o no contributivas³⁷, se pone igualmente de manifiesto como en el conjunto de las mismas resultan ser también de escasa relevancia; en efecto, suponen un 3,43% de las mismas, a gran distancia del gasto en prestaciones no contributivas de desempleo (339.100 millones de pesetas), las pensiones no contributivas (198.778 millones) y el subsidio agrario (126.100 millones).

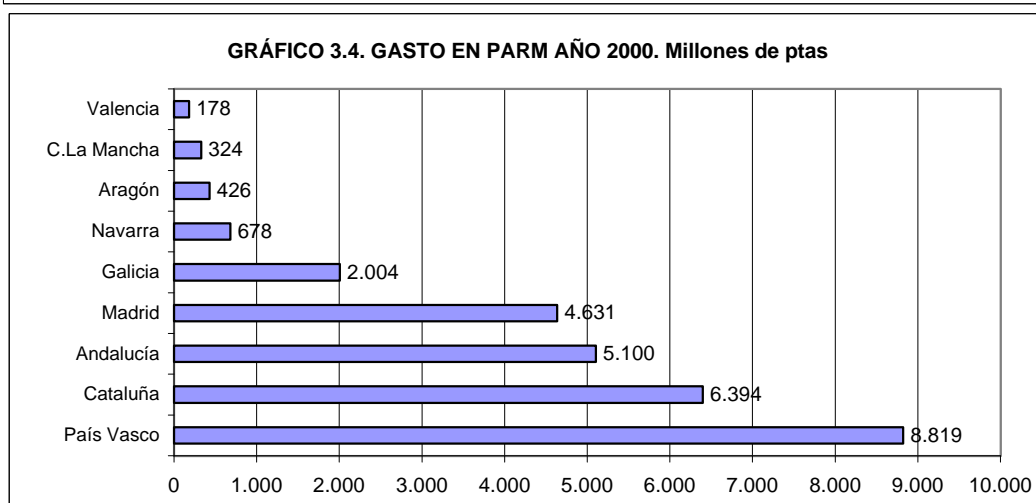
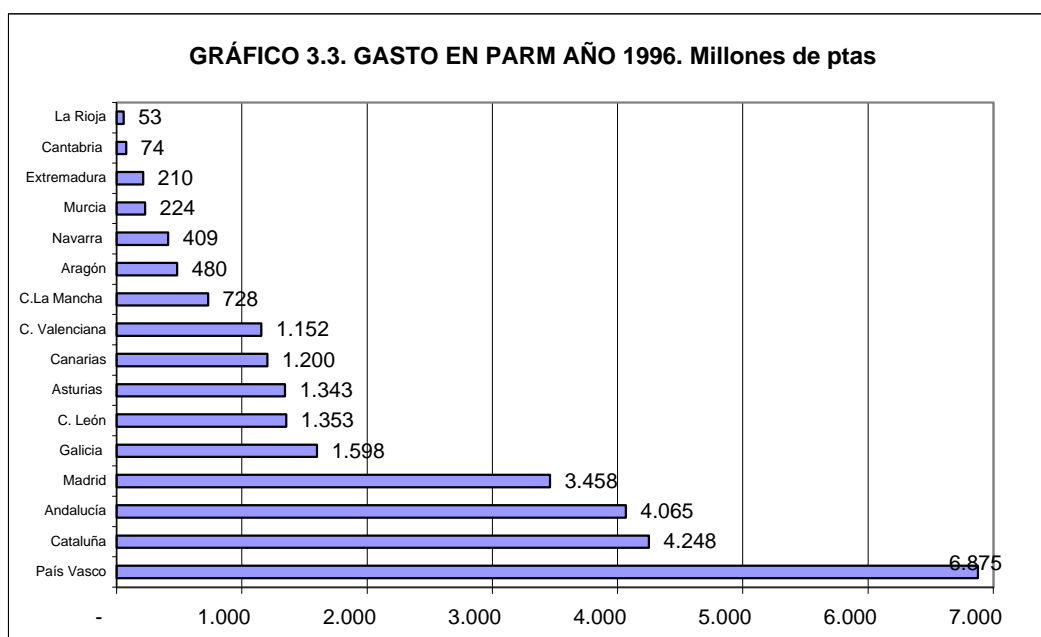
Como tendremos ocasión de ir comprobando más detenidamente en este mismo capítulo, la evolución del gasto agregado de las distintas CCAA en los programas de rentas mínimas pone de manifiesto la existencia de ritmos de crecimiento muy distintos, ligados fundamentalmente a los momentos de aparición de nuevos programas y a los cambios en el esfuerzo financiero de las CCAA con mayor capacidad presupuestaria. El escaso tiempo transcurrido desde el inicio de los primeros programas hasta la actualidad dificulta poder hablar de grandes cambios de tendencia, si bien constituye una ventaja a la hora de poder explicar los cambios en las tasas de crecimiento interanuales, al estar afectadas, fundamentalmente, por factores institucionales.

Los datos del cuadro 3.3 (y del gráfico 3.3) ilustran con claridad las diferencias territoriales en cuanto a gasto en prestaciones PARM. Se observa que las notables desigualdades en el esfuerzo financiero que realizan las distintas CCAA podrían resultar hasta cierto punto lógicas, dadas las disparidades presupuestarias y el distinto volumen de necesidades que deben atender.

Del total de 27.469 millones de pesetas de gasto nacional en PARM en 1996, el 25% lo realiza la Comunidad del País Vasco, Cataluña el 15,43%, Andalucía³⁸ el 14,8% y Madrid el 12,56%. En todos estos casos el porcentaje de hogares beneficiarios sobre el total nacional es más reducido que el que les corresponde en función del gasto, excepto en Andalucía que ocurre lo contrario.

³⁷ En sentido estricto, tal y como se apunta en el artículo 1 de la Ley 24/1997 de 15 de julio, de Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, que da nueva redacción al número 2 del artículo 86 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, podrían incluirse también entre las prestaciones no contributivas los complementos por mínimos de pensiones contributivas, que importaron en el año de referencia 604.000 millones de pesetas. Hemos preferido expresar las magnitudes monetarias básicamente en pesetas en lugar de en euros, por estar refiriéndonos a períodos en los que esta unidad monetaria no estaba en vigor y para que nos podamos seguir haciendo mejor idea de la importancia relativa del gasto en las diversas prestaciones.

³⁸ En este caso Andalucía incluye los gastos en Ingreso Mínimo de Solidaridad y en Formación Profesional Ocupacional.



CUADRO 3.3

GASTO Y COBERTURA EN PRESTACIONES ASISTENCIALES DE RENTAS MÍNIMAS (PARM) POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 1996. (1)					
	Gasto ejecutado		Hogares beneficiarios		Cuantía inicial (persona/mes)
	ptas	%		%	
Andalucía (2)	4.064.751.854	14,80	10.603	16,02	53.167
Aragón	480.376.492	1,75	1.112	1,68	64.898
Asturias	1.342.902.709	4,89	1.511	2,28	41.510
Baleares	—	—	—	—	—
Canarias	1.199.982.564	4,37	3.096	4,68	40.000
Cantabria	73.572.594	0,27	490	0,74	66.867
Castilla-La Mancha	727.565.800	2,65	2.116	3,20	45.500
Castilla y León	1.353.000.000	4,93	3.306	5,00	30.000
Cataluña	4.248.215.755	15,47	8.372	12,65	41.000
C. Valenciana	1.151.943.236	4,19	3.713	5,61	49.510
Extremadura	210.000.000	0,76	671	1,01	32.500
Galicia	1.598.370.788	5,82	5.003	7,56	35.580
Madrid	3.457.540.577	12,59	7.815	11,81	39.365
Murcia	223.645.000	0,81	532	0,80	36.000
Navarra	409.125.024	1,49	1.503	2,27	40.800
País Vasco	6.875.000.000	25,03	16.052	24,26	40.500
La Rioja	53.315.060	0,19	282	0,43	39.200
TOTAL	27.469.307.453	100,00	66.177	100,00	41.294

(1) Referido a la prestación económica periódica o salario social.

(2) Incluye los datos del Ingreso Mínimo de Solidaridad y Formación Profesional Ocupacional.

FUENTE: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Ayala (1997) y Arriba (1999).

CUADRO 3.4
ESFUERZO FINANCIERO RELATIVO EN RENTAS MÍNIMAS. 1995.

	GRM/GPT	GRM/POB	GRM/HOG	GRM/P50	GRM/HPD	HOGB/HOG
	%		ptas	ptas	ptas	%
Andalucía	0,21	549	2.061	2.088	40.544	0,37
Aragón	0,06	344	1.094	1.736	45.535	0,26
Asturias	1,18	1.135	3.669	8.284	272.677	0,48
Baleares						---
Canarias	0,21	549	2.287	2.049	32.385	1,26
Cantabria	0,04	33	115	209	4.116	0,13
Castilla-La Mancha	0,18	332	1.071	1.384	38.246	0,39
Castilla y León	0,51	457	1.460	1.858	39.458	0,39
Cataluña	0,23	600	2.032	6.819	135.805	0,42
C. Valenciana	0,17	366	1.260	2.143	53.400	0,20
Extremadura	0,18	233	746	596	11.008	0,59
Galicia	0,18	509	1.775	2.070	43.523	0,44
Madrid	0,90	752	2.665	12.121	208.331	0,49
Murcia	0,29	236	883	1.074	21.653	0,18
Navarra	0,14	660	2.367	10.817	159.226	1,45
País Vasco	1,24	3.891	13.435	38.909	525.074	2,55
La Rioja	0,14	163	579	938	55.243	0,33
TOTAL	0,34	758	2.644	4.223	85.518	0,68

GRM: gasto en PARM.

GPT: gasto público total.

POB: población total.

HOG: volumen de hogares.

HOGB: hogares beneficiarios.

P50: población por debajo del umbral de la pobreza (50% de la renta per cápita).

HPD: hogares potencialmente demandantes.

FUENTE: Ayala (2000) y Arriba (1999).

Se pueden examinar también tanto las desigualdades relativas como absolutas, siguiendo a Ayala (2000), por medio de diversos indicadores que relacionan el esfuerzo financiero de cada región (gasto en las prestaciones de nuestro interés, GRM) con variables representativas de la dotación de recursos económicos, por un lado, con el volumen de población, por otro, y, finalmente, con las necesidades económicas de los grupos con menor nivel de renta (ver cuadro 3.4). Así se relaciona el gasto en PARM con el gasto total presupuestado (GPT), con el número de habitantes (POB), el volumen total de hogares (HOG) y el de aquellos con rentas inferiores al umbral de pobreza relativa (P50)³⁹.

³⁹ Estimado según el procedimiento descrito por AYALA CAÑÓN en "Las rentas mínimas en la reestructuración de los estados del bienestar", capítulo V, pp. 175-211, CES, Madrid, 2000.

CUADRO 3.5**EVOLUCIÓN DE LAS PARM MÁS REPRESENTATIVAS****IMI. MADRID**

año	IMPORTE pesetas	PERCEPTORES	BENEFICIARIOS	EXTINCIONES
1990	65.579.000			
1991	2.711.736.000	8.009	25.788	1.455
1992	3.384.307.000	7.103	22.528	4.705
1993	3.209.681.000	7.291	24.748	3.947
1994	3.467.859.000	7.281	22.397	4.409
1995	3.771.852.000	6.918	20.805	4.468
1996	3.768.040.000	7.818	22.727	5.060
1997	4.108.694.000	7.878	22.500	3.610
1998	4.459.488.000	8.934	25.464	4.147
1999	4.469.946.000	8.304	22.962	4.409
2000	4.631.184.000	7.855	21.245	3.912
2001	4.823.807.000			

RENTA MINIMA. CATALUÑA

año	IMPORTE pesetas	PERCEPTORES	BENEFICIARIOS	PRESTACIÓN	
				por perceptor	por beneficiario
1991	451.790.924	1.425	3.916		
1992	1.158.104.654	2.832	7.862		
1993	2.117.415.803	4.890	13.791		
1994	3.106.022.859	6.320	17.193		
1995	3.664.343.045	7.543	19.977		
1996	4.246.558.709	8.372	21.747		
1997	5.037.161.395	9.708	24.483	45.017	17.718
1998	5.681.924.089	9.668	22.364	46.336	20.050
1999	5.706.313.236	9.689	20.089	48.256	23.221
2000	6.095.126.175	9.726	19.999	51.244	24.897
2001	6.394.419.369	9.714	19.655	53.535	26.385

RENDA DE INTEGRACIÓN SOCIAL. GALICIA

año	IMPORTE pesetas	PERCEPTORES	PRESTACIÓN MEDIA
1996	1.628.350.464	3.712	36.556
1997	1.769.647.572	3.927	37.553
1998	1.915.660.800	4.140	38.560
1999	2.004.123.648	4.292	38.912
2000		4.157	

RENTA MINIMA. PAÍS VASCO

año	IMPORTE pesetas	PERCEPTORES	BENEFICIARIOS
1996	6.847.000.000	16.052	
1997	7.028.000.000		
1998	7.021.000.000	12.010	32.100
1999	7.432.000.000	11.485	29.400
2000	8.819.000.000	12.982	32.980

RENTA BÁSICA. NAVARRA

año	IMPORTE pesetas	PERCEPTORES
1994	272.000.000	1.148
1995	345.000.000	1.423
1996	417.000.000	1.525
1997	457.000.000	1.646
1998	502.000.000	1.634
1999	580.000.000	1.624
2000	678.000.000	1.773

INGRESO MÍNIMO DE SOLIDARIDAD. CASTILLA LA MANCHA

año	IMPORTE pesetas	PERCEPTORES
1991	44.132.137	404
1992	132.141.648	539
1993	283.827.526	1.224
1994	472.892.200	1.779
1995	548.823.100	2.006
1996	727.565.800	2.116
1997	401.903.400	1.619
1998	461.658.100	974
1999	412.596.700	920
2000	324.423.000	845

INGRESO MÍNIMO DE SOLIDARIDAD. ANDALUCÍA

año	PERCEPTORES
1991-1995	7.267
1997	7.907
1998	9.508
1999	9.914
2000	15.962

La intensidad de la cobertura obtenida por la población beneficiaria la derivamos de la relación entre el gasto en los programas de rentas mínimas y el número de individuos en situación de inseguridad económica. Si tomamos como referencia la población por debajo del umbral de la pobreza (P50), se comprueba como el gasto por cada demandante potencial es mucho más destacado en el País Vasco (38.909 pesetas, frente a la media de 4.223), Madrid (12.121), Navarra (10.817), Asturias (8.284) y Cataluña (6.819). En la situación contraria se encuentran las Comunidades de Andalucía (2.088 pesetas), Cantabria, Castilla-La Mancha⁴⁰, Castilla y León, Canarias, Murcia y, finalmente, Extremadura, lo que reforzaría según Ayala (2.000) la relación entre el nivel de renta, la tasa de pobreza y el esfuerzo financiero en cada región. Por tanto, son las regiones con mayor renta per cápita las que gastan más en relación a la extensión de la pobreza en su territorio. Lo que resulta especialmente manifiesto en relación con el País Vasco, Comunidad que ofrece unas cantidades por población vulnerable muy superiores a la media.

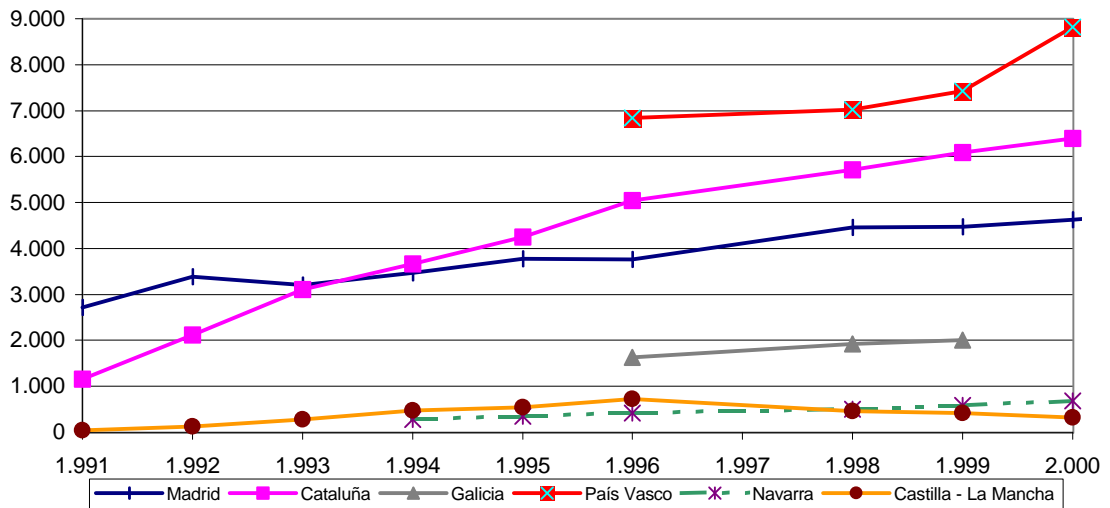
El resultado en términos de cobertura poblacional (porcentaje de hogares que acceden a todas las ayudas sobre el total de hogares de la Comunidades Autónomas), como se comprueba en la última columna del cuadro 3.4. es que ésta también es más destacada en el País Vasco (2,55%), Navarra (1,45) y Canarias (1,26), mientras que Cantabria alcanza sólo al 0,13% de sus hogares y Andalucía al 0,37%.

Los datos contenidos en el cuadro 3.5. recogen la evolución de los parámetros más relevantes para los que se ha podido obtener información para las CCAA más significativas en el tipo de programas que nos ocupa. Comparando los gráficos 3.3 y 3.4, así como en el gráfico 3.5, se observa que en el año 2.000, como no podía ser de otra manera, sigue destacando el gasto en términos absolutos en PARM efectuado por el País Vasco y Cataluña, seguidas, aunque ahora a mayor distancia, por Andalucía, Madrid y Galicia. El intenso crecimiento que experimentó el gasto total entre 1990 y 1991 se explica por la instauración de nuevos programas -incluyéndose entre ellos Andalucía, con un importante peso financiero- y la consolidación de otros, como Madrid, Cataluña, la Comunidad Valenciana y el País Vasco, que ya en ese año acumulaban más del 63% del gasto total. Mucho más suave fue el crecimiento entre 1991 y 1992, con tasas más reducidas en las CCAA con mayores inversiones -con la excepción de Cataluña-, sin que la incorporación de nuevos programas contribuyera a empujar las cifras al alza. En el bienio siguiente se recuperó la tendencia expansiva, apoyada en el singular crecimiento del presupuesto en Comunidades como Cataluña, Galicia y, en menor medida, el País Vasco, para volver a cierta contención de las cifras en el período más reciente, con la excepción nuevamente del País Vasco.

Como ya se ha comentado, el esfuerzo financiero es muy dispar, y en las CCAA más significativas ha evolucionado como recoge el cuadro 3.6 hasta alcanzar la situación reflejada en el gráfico 3.6. Esto es, resulta mucho más destacado en el País Vasco y además su ritmo de crecimiento sigue siendo importante, mientras que en Cataluña y Madrid éste se ha ralentizado, e incluso en Castilla La Mancha se observa una reducción.

⁴⁰ Los datos de Castilla-La Mancha incluyen únicamente el gasto destinado al pago de la prestación periódica.

GRÁFICO 3.5. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PARM. Millones ptas



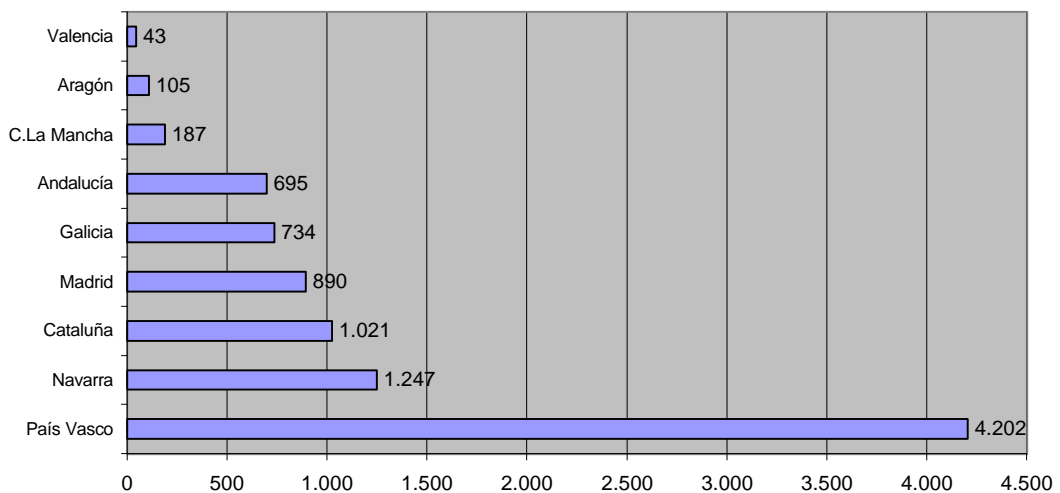
CUADRO 3.6

EVOLUCIÓN DEL GASTO POR HABITANTE EN PARM. Pesetas

año	Madrid	Cataluña	Galicia	P. Vasco	C. La Mancha	Aragón	Valencia	Andalucía
1991	548	191				27		
1992	678	348				79		
1993	631	504				167		
1994	673	590				275		
1995	728	682				317		
1996	750	827	594	3.263		425		
1998	876	928	703	3.346		269		
1999	869	982	734	3.538		239	105	
2000	890	1.021		4.202		187	43	695

FUENTE: Consejerías de Asuntos Sociales y elaboración propia.

GRÁFICO 3.6. GASTO EN PARM POR HABITANTE. AÑO 2000. Pesetas



La conclusión general que se extrae, por tanto, es que se ha llevado a cabo una fuerte expansión de los programas en un corto período de tiempo, con perspectivas de cierta estabilidad en los últimos años. Su evolución está muy condicionada, además, por el elevado grado de discrecionalidad en la dotación presupuestaria, con notables diferencias entre las distintas regiones no sólo en la magnitud del gasto, sino también en su dinámica de crecimiento, lo que está condicionado por el volumen total de autonomía financiera alcanzada por las distintas CCAA en el marco general del sistema de financiación vigente para las mismas.

3.2. La efectiva protección de las PARM: Los beneficiarios

En el conjunto del estudio cuantitativo de las PARM el análisis llevado a cabo en el apartado anterior parece restar importancia a la determinación de las prestaciones individualizadas y al gasto total en las mismas, lo que se ve reforzado por el hecho de que se trata de ayudas cuya cuantía es fija y cuyo importe agregado es relativamente reducido en relación a otras partidas presupuestarias. Por ello, en el análisis de la eficacia comparada de este tipo de programas cobra especial relevancia el análisis del colectivo de beneficiarios, tanto en relación a los que reciben otras prestaciones asistenciales como a la población potencialmente perceptora de las PARM y desde luego entre éstos entre sí.

3.2.1. La protección asistencial a nivel nacional

Se puede comprobar en el cuadro 3.7 y el gráfico 3.7 como el número de beneficiarios del conjunto de prestaciones asistenciales se ha reducido desde 1.614.704 en 1995 a los 1.328.022 de 2.000, es decir en 286.682 efectivos. Además como consecuencia de los cambios en la regulación de este tipo de prestaciones llevados a cabo en los últimos quince años, la estructura de este colectivo ha ido variando sustancialmente. En efecto, las prestaciones más frecuentes –el desempleo no contributivo–, han visto reducirse el número de beneficiarios en un 50%, hasta alcanzar los 367.852 en el año 2.000. Por otro lado, el número de beneficiarios de las prestaciones de la LISMI y de las de asistencia social se ha reducido de manera destacada, aunque ello es producto de su paulatina sustitución por las pensiones no contributivas, que aumentan en 146.921 beneficiarios. Paralelamente, los beneficiarios del desempleo no contributivo agrario, concentrados en Andalucía y Extremadura, se han mantenido prácticamente estabilizados.

Por lo que respecta a los beneficiarios de las PARM, aunque aún persisten bastantes carencias en cuanto a la información relativa al año 2.000 (ver cuadro 3.10), han aumentado en algo más de 8.000 efectivos durante los cinco años considerados, para situarse en 67.650.

Como resultado de todos estos cambios, la estructura de beneficiarios de prestaciones asistenciales en España se ha visto alterada como se refleja en el cuadro 3.7 y en lo siguientes. Los beneficiarios por desempleo asistencial suponen el 27,7% del total en el año 2.000, frente al 38,1% en 1.995. Los de pensiones no contributivas suponen 35,49%, tras aumentar su peso en cinco años en 15,4 puntos, mientras que los perceptores de PARM representan el 5,09% en el 2.000.

CUADRO 3.7

BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES ASISTENCIALES. ESPAÑA

	PARM	PNC	PAS	LISMI	DES. ASIST.		RAI	TOTAL	TOTAL sin DNCA
					DNC	DNCA			
valores absolutos									
1995	59.634	324.354	195.505	203.352	615.760	216.099		1.614.704	1.398.605
2000	67.650	471.275	70.587	116.105	367.852	224.170	10.383	1.328.022	1.103.852
variación	8.016	146.921	-124.918	-87.247	-247.908	8.071		-286.682	-294.753
porcentajes									
1995	3,69	20,09	12,11	12,59	38,13	13,38		100	
2000	5,09	35,49	5,32	8,74	27,70	16,88	0,78	100	
variación	1,40	15,40	-6,79	-3,85	-10,44	3,50			

GRÁFICO 3.7. BENEFICIARIOS PRESTACIONES ASISTENCIALES. ESPAÑA. 1995-2000

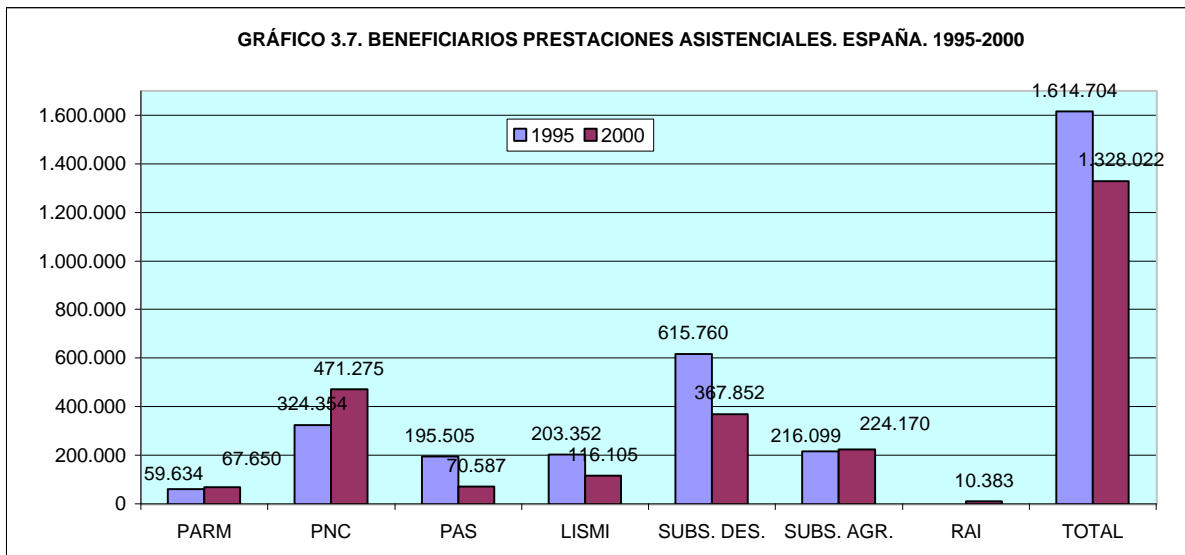
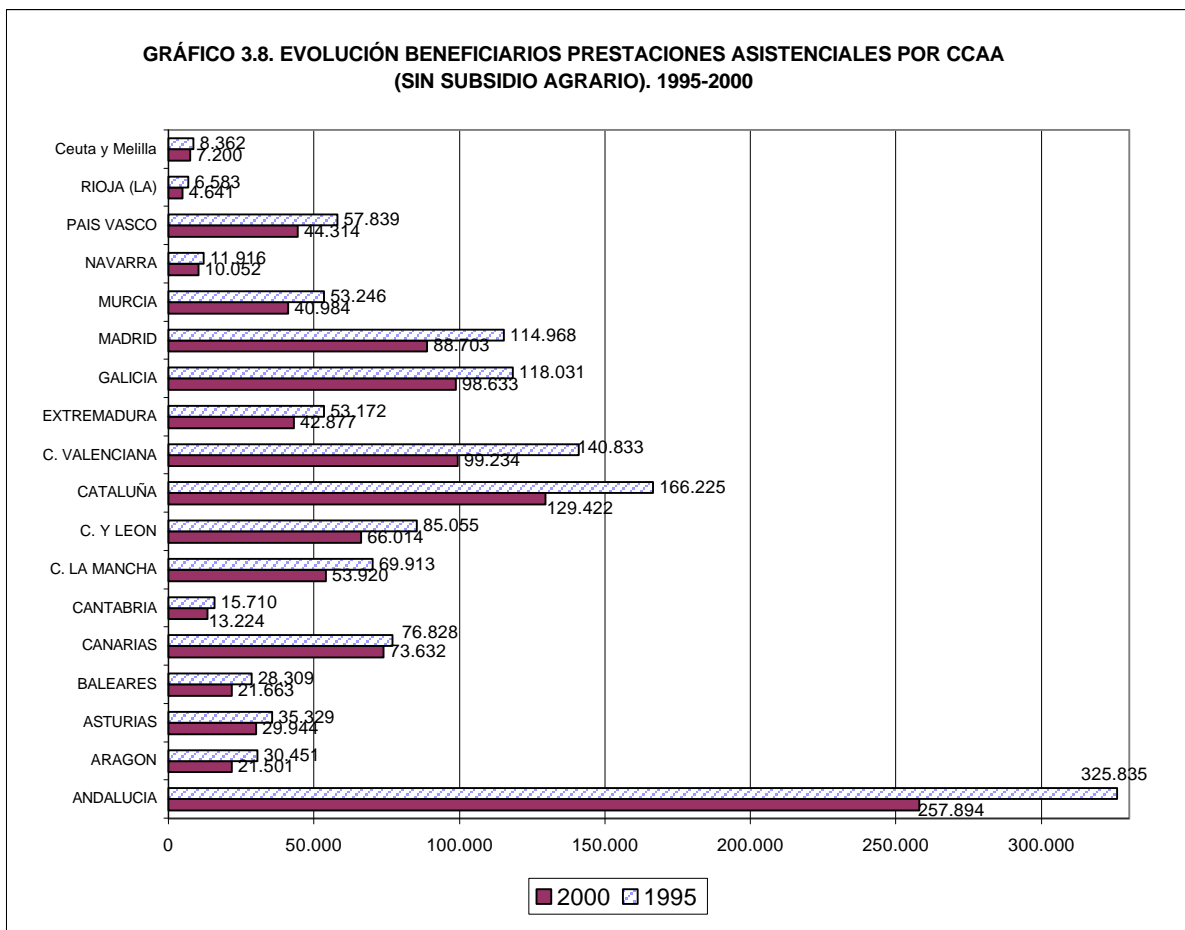


GRÁFICO 3.8. EVOLUCIÓN BENEFICIARIOS PRESTACIONES ASISTENCIALES POR CCAA (SIN SUBSIDIO AGRARIO). 1995-2000



3.2.2. Análisis comparado de la protección asistencial entre las CCAA

Los cuadros 3.8 y siguientes describen con detalle la estructura y evolución de los beneficiarios de prestaciones asistenciales en las distintas Comunidades Autónomas. En conjunto, sin considerar el subsidio agrario (gráfico 3.8), han disminuido los perceptores del resto de las prestaciones asistenciales en todas la CCAA, y de manera significativa en Andalucía, Cataluña, Madrid y Galicia.

Aunque la legislación que regula cada una de estas prestaciones asistenciales delimita con bastante claridad sus respectivos ámbitos de aplicación, tanto subjetivos como objetivos, en la práctica, dada la diversidad de prestaciones asistenciales que coexisten así como Administraciones implicadas, parece observarse una relación de complementariedad –y no de carácter subsidiario como establece el derecho objetivo–, que hace que en algunas Comunidades se opte preferentemente por alguna de ellas y no por otras. La consecuencia de lo anterior es que la estructura porcentual de los beneficiarios de prestaciones asistenciales varía significativamente de unas CCAA a otras.

Por Comunidades Autónomas, en el año 2.000 el desempleo no contributivo destaca en la estructura de beneficiarios de Baleares (53,61%), Asturias (38,16%), Valencia y Madrid. Por su parte, las pensiones no contributivas tienen un especial protagonismo en Canarias, Aragón, Galicia, La rioja y Ceuta y Melilla, que curiosamente son regiones con escaso peso de los perceptores de PARM. Las prestaciones de la LISMI, en el marco de su paulatina reducción, tienen un papel protagonista en Murcia (el 33% de perceptores de ayudas asistenciales lo son por este concepto), en Castilla y León, Aragón y Asturias. También es bien sabido, que en Andalucía y Extremadura el protagonismo en este orden de cosas del subsidio de desempleo agrario es muy elevado.

CUADRO 3.8
BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES ASISTENCIALES. 1995

	PARM		PNC	PAS	LISMI	DES. ASIST.		RAI	TOTAL	TOTAL
	año					DNC	DNCA			
ANDALUCIA	1995	7.267	71.396	63.274	35.770	148.128	188.194		514.029	325.835
ARAGON	1996	1.112	11.719	2.018	5.499	10.103			30.451	30.451
ASTURIAS	1996	1.511	8.651	2.734	8.645	13.788			35.329	35.329
BALEARES	1996		5.656	3.352	2.015	17.286			28.309	28.309
CANARIAS	1996	3.096	17.494	20.748	2.782	32.708			76.828	76.828
CANTABRIA	1996	490	4.067	1.199	3.414	6.540			15.710	15.710
CASTILLA-LA MANCHA	1995	2.006	17.398	10.623	13.281	26.605			69.913	69.913
CASTILLA Y LEON	1996	3.306	24.179	8.698	20.978	27.894			85.055	85.055
CATALUÑA	1995	7.543	39.130	16.238	18.486	84.828			166.225	166.225
COMUNIDAD VALENCIANA	1996	3.713	30.053	14.544	18.103	74.420			140.833	140.833
EXTREMADURA	1996	671	10.431	7.004	14.697	20.369	27.905		81.077	53.172
GALICIA	1996	3.712	34.499	16.044	15.736	48.040			118.031	118.031
MADRID	1995	6.918	24.168	14.632	12.838	56.412			114.968	114.968
MURCIA	1996	532	7.524	7.065	21.997	16.128			53.246	53.246
NAVARRA	1995	1.423	2.903	1.353	715	5.522			11.916	11.916
PAIS VASCO	1996	16.052	9.368	4.704	5.065	22.650			57.839	57.839
RIOJA (LA)	1996	282	2.449	164	1.064	2.624			6.583	6.583
Ceuta y Melilla			3.269	1.111	2.267	1.715			8.362	8.362
ESPAÑA		59.634	324.354	195.505	203.352	615.760	216.099		1.614.704	1.398.605

(*) Los datos son medias anuales, salvo los correspondientes a la Renta Activa de Inserción (RAI) que se refieren al 31 de diciembre del año, por haberse implantando a lo largo del año 2000, y proceden del CES.

(**) Los beneficiarios LISMI de Navarra se refieren a 1992.

CUADRO 3.9
BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES ASISTENCIALES. 2000

	PARM		PNC	PAS	LISMI	DES. ASIST.		RAI	TOTAL	TOTAL
	año					DNC	DNCA			
ANDALUCIA	2000	15.962	105.912	24.845	20.806	87.045	195.470	3.324	453.364	257.894
ARAGON	1999	749	11.584	477	3.106	5.472		113	21.501	21.501
ASTURIAS	1996	1.511	11.836	616	4.293	11.426		262	29.944	29.944
BALEARES			7.828	1.063	1.137	11.613		22	21.663	21.663
CANARIAS	1996	3.096	39.614	7.297	1.181	21.792		652	73.632	73.632
CANTABRIA	1996	490	6.473	415	1.812	3.857		177	13.224	13.224
CASTILLA-LA MANCHA	2000	845	22.863	4.060	7.876	17.904		372	53.920	53.920
CASTILLA Y LEON	1996	3.306	28.276	3.964	12.136	17.790		542	66.014	66.014
CATALUÑA	2000	9.726	58.194	4.299	11.004	45.778		421	129.422	129.422
COMUNIDAD VALENCIANA	1996	3.713	40.614	6.597	10.385	37.134		791	99.234	99.234
EXTREMADURA	1996	671	15.919	3.001	8.588	14.352	28.700	346	71.577	42.877
GALICIA	2000	4.157	52.621	2.290	6.905	30.780		1.880	98.633	98.633
MADRID	2000	7.855	33.727	5.915	8.144	32.117		945	88.703	88.703
MURCIA	1996	532	15.090	2.057	13.543	9.572		190	40.984	40.984
NAVARRA	2000	1.773	3.483	510	715	3.540		31	10.052	10.052
PAIS VASCO	2000	12.982	10.801	2.528	2.399	15.340		264	44.314	44.314
RIOJA (LA)	1996	282	2.367	76	653	1.245		18	4.641	4.641
Ceuta y Melilla			4.073	577	1.422	1.095		33	7.200	7.200
ESPAÑA		67.650	471.275	70.587	116.105	367.852	224.170	10.383	1.328.022	1.103.852

CUADRO 3.10
BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES ASISTENCIALES. 1995. COMPOSICIÓN REGIONAL (porcentajes)

	PARM	PNC	PAS	LISMI	DES. ASIST.		RAI	TOTAL
					DNC	DNCA		
ANDALUCIA	1,41	13,89	12,31	6,96	28,82	36,61		100
ARAGON	3,65	38,48	6,63	18,06	33,18	0,00		100
ASTURIAS	4,28	24,49	7,74	24,47	39,03	0,00		100
BALEARES	0,00	19,98	11,84	7,12	61,06	0,00		100
CANARIAS	4,03	22,77	27,01	3,62	42,57	0,00		100
CANTABRIA	3,12	25,89	7,63	21,73	41,63	0,00		100
CASTILLA-LA MANCHA	2,87	24,89	15,19	19,00	38,05	0,00		100
CASTILLA Y LEON	3,89	28,43	10,23	24,66	32,80	0,00		100
CATALUÑA	4,54	23,54	9,77	11,12	51,03	0,00		100
COMUNIDAD VALENCIANA	2,64	21,34	10,33	12,85	52,84	0,00		100
EXTREMADURA	0,83	12,87	8,64	18,13	25,12	34,42		100
GALICIA	3,14	29,23	13,59	13,33	40,70	0,00		100
MADRID	6,02	21,02	12,73	11,17	49,07	0,00		100
MURCIA	1,00	14,13	13,27	41,31	30,29	0,00		100
NAVARRA	11,94	24,36	11,35	6,00	46,34	0,00		100
PAIS VASCO	27,75	16,20	8,13	8,76	39,16	0,00		100
RIOJA (LA)	4,28	37,20	2,49	16,16	39,86	0,00		100
Ceuta y Melilla	0,00	39,09	13,29	27,11	20,51	0,00		100
ESPAÑA	3,69	20,09	12,11	12,59	38,13	13,38		100

En cuanto a las PARM, en el año 2.000 los beneficiarios de estas ayudas tienen un especial protagonismo en el País Vasco, donde representan un 29,3% del total de perceptores de prestaciones asistenciales, y en Navarra (17,64%), seguidas a gran distancia por Madrid (8,86%), Cataluña (7,51%) y La Rioja (6,08%). En el resto no alcanzan el 5%. Las nuevas prestaciones (RAI) establecidas por el gobierno central en el año 2.000, han adquirido rápidamente un cierto protagonismo en regiones donde el número de beneficiarios de PARM autonómicas es escaso, como ocurre en Galicia y Cantabria.

Si se combina la información acerca de la estructura de los beneficiarios (cuadros 3.10 y 3.11) con los valores absolutos de los mismos por regiones y modalidades de prestación, se observa (cuadros 3.12 y 3.13) que en Andalucía residen el 34,14% de perceptores de prestaciones asistenciales de todo el Estado (el 23,3% si no se tuvieran en cuenta los perceptores del subsidio agrario). En particular, también destaca que en Andalucía residen el 23,59% de los perceptores de PARM del Estado, en el País Vasco lo hacen el 19,9%, en Cataluña el 14,38% y en Madrid el 11,61%. Esto es, en estas cuatro CCAA radican casi el setenta por ciento de beneficiarios de PARM.

En cuanto a las otras prestaciones, también en Andalucía se sitúan el 35% de beneficiarios de las ayudas de asistencia social (PAS) y en Canarias el 10,3%. En las derivadas de la LISMI, también Andalucía absorbe el 17,92% de perceptores, seguida de Murcia (11,66%) y de Castilla y León (10,45%). De los beneficiarios de pensiones no contributivas, residen en Andalucía el 22,4%, en Cataluña el 12% y en Galicia el 11,17%.

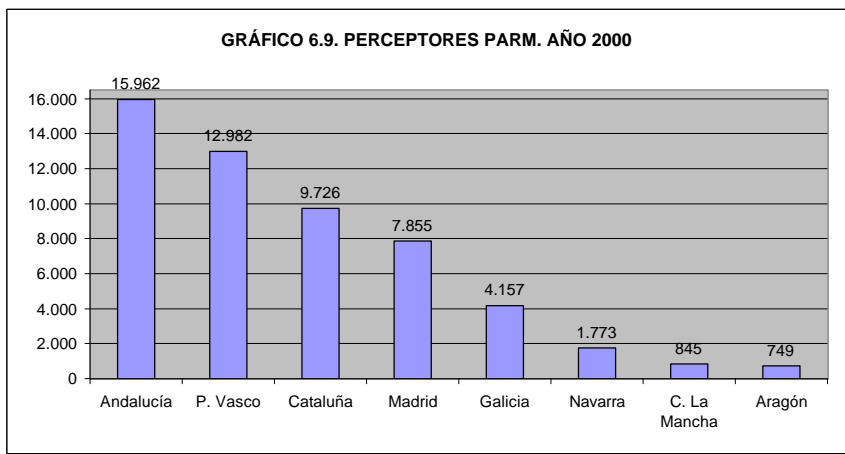
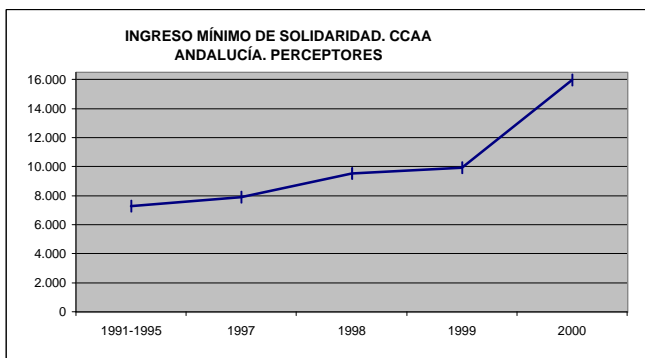
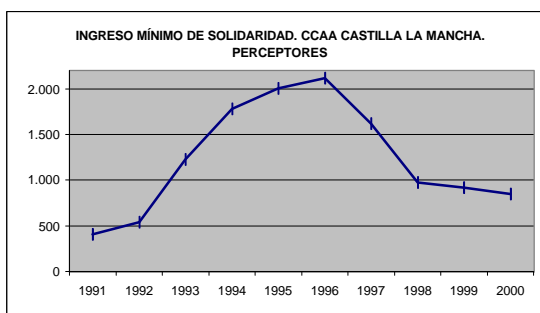
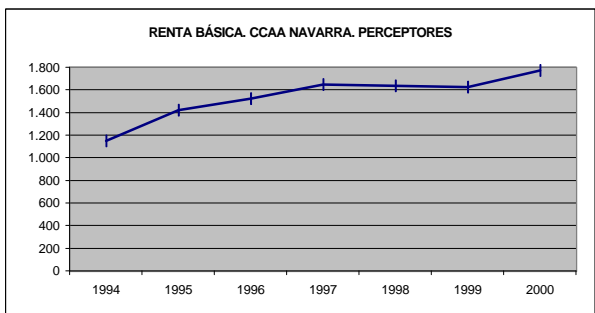
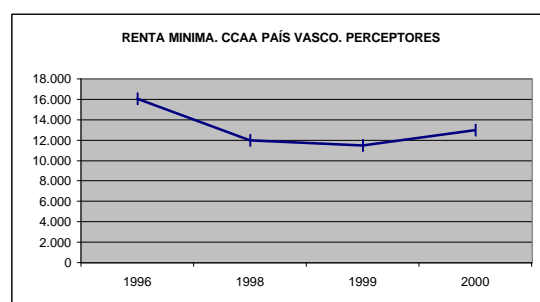
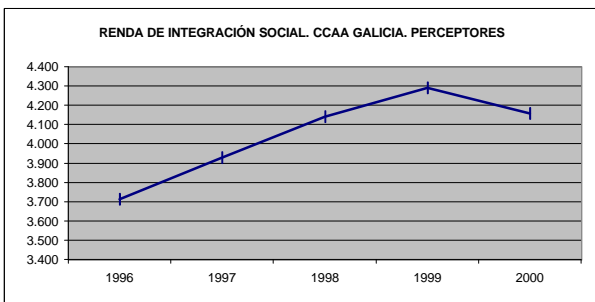
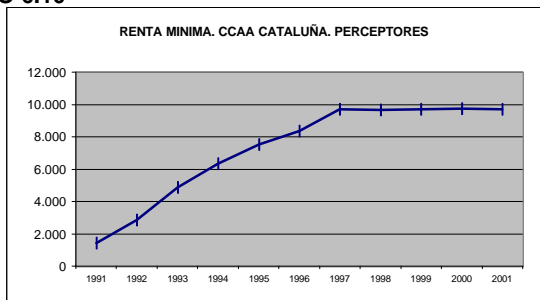
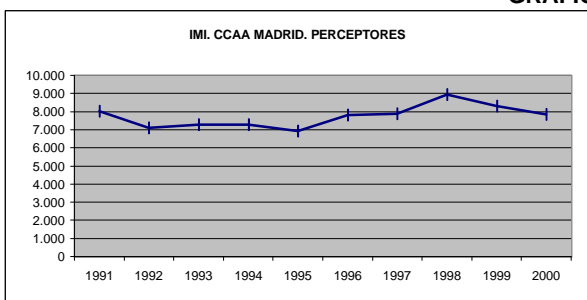


GRÁFICO 6.10



CUADRO 3.14

COBERTURA DE PRESTACIONES ASISTENCIALES. 2000. Porcentaje de beneficiarios sobre población total.

	PARM	PNC	PAS	LISMI	DES. ASIST.		RAI	TOTAL	TOTAL
					DNC	DNCA			sin DNCA
ANDALUCÍA	0,217	1,443	0,338	0,283	1,186	2,663	0,045	6,177	3,514
ARAGON	0,063	0,974	0,040	0,261	0,460	0,000	0,009	1,807	1,807
ASTURIAS	0,140	1,099	0,057	0,399	1,061	0,000	0,024	2,781	2,781
BALEARES	0,000	0,926	0,126	0,134	1,373	0,000	0,003	2,562	2,562
CANARIAS	0,180	2,308	0,425	0,069	1,270	0,000	0,038	4,290	4,290
CANTABRIA	0,092	1,219	0,078	0,341	0,726	0,000	0,033	2,490	2,490
C. LA MANCHA	0,049	1,318	0,234	0,454	1,032	0,000	0,021	3,109	3,109
CASTILLA Y LEON	0,133	1,141	0,160	0,490	0,718	0,000	0,022	2,663	2,663
CATALUÑA	0,155	0,929	0,069	0,176	0,731	0,000	0,007	2,067	2,067
C. VALENCIANA	0,090	0,986	0,160	0,252	0,901	0,000	0,019	2,408	2,408
EXTREMADURA	0,063	1,489	0,281	0,803	1,342	2,684	0,032	6,693	4,009
GALICIA	0,152	1,926	0,084	0,253	1,127	0,000	0,069	3,610	3,610
MADRID	0,151	0,648	0,114	0,156	0,617	0,000	0,018	1,704	1,704
MURCIA	0,046	1,313	0,179	1,178	0,833	0,000	0,017	3,566	3,566
NAVARRA	0,326	0,641	0,094	0,131	0,651	0,000	0,006	1,849	1,849
PAIS VASCO	0,619	0,515	0,120	0,114	0,731	0,000	0,013	2,112	2,112
RIOJA (LA)	0,107	0,896	0,029	0,247	0,471	0,000	0,007	1,757	1,757
Ceuta y Melilla	0,000	2,878	0,408	1,005	0,774	0,000	0,023	5,088	5,088
ESPAÑA	0,167	1,164	0,174	0,287	0,908	0,554	0,026	3,279	2,726

Si nos centramos en particular en las PARM, se observa en los gráficos 3.9 y 3.10 cuál ha sido la evolución del número de beneficiarios durante los últimos años en las CCAA más representativas, así como la situación finalmente alcanzada en el año 2000. En algunas de ellas el colectivo sigue aumentando, como es el caso de Andalucía y en el último año también de Navarra; en otras, tras un fuerte crecimiento previo, se ha alcanzado una cierta estabilidad, como ocurre en Cataluña y Madrid. En el resto se aprecia una reducción, destacada en Castilla La Mancha, y más reciente en Madrid y Galicia. De ese modo, la situación finalmente resultante es que Andalucía acapara el mayor número de beneficiarios (15.962 efectivos), como consecuencia de ser la CCAA más poblada y una de las de menor renta per cápita, seguida de País Vasco (12.982), Cataluña (9.726) y Madrid (7.855)

El cuadro 3.14 ilustra con claridad las desigualdades resultantes entre las diversas CCAA en términos de cobertura de las poblaciones respectivas. En el conjunto de prestaciones asistenciales, es claro que el porcentaje de población beneficiaria de algún tipo de ayudas de esta naturaleza es más destacado en Extremadura (6,69%, frente a la media nacional de 3,28%), Andalucía (6,17%), Ceuta y Melilla y Canarias; siendo mucho más reducido en Madrid (1,7%), La Rioja (1,75%) y Aragón (1,8%).

En cuanto a las PARM, ya sabemos que la cobertura poblacional alcanzada es mucho más alta en el País Vasco (0,619%, frente a la media nacional de 0,167%) y Navarra (0,326%), seguidas a gran distancia por Andalucía (0,217%) y Canarias.

3.2.3. Especial referencia al caso andaluz: El Ingreso Mínimo de Solidaridad

Los cuadros 3.15 a 3.22 reflejan la evolución de 1.995 a 2.000 de los beneficiarios de prestaciones asistenciales por provincias en Andalucía. En el conjunto regional, de los algo más de 450.000 perceptores en el año 2.000, 195.000 individuos, que representan el 43,31%, cobran el subsidio agrario (ver gráfico 3.12); el 23,47% perciben pensiones no contributivas, el 19,29% el desempleo no contributivo, y las PARM las reciben el 3,54% (15.962 perceptores).

Desde 1.995, el total se ha reducido en más de 62.000 perceptores, siendo Málaga (con 13.855), Sevilla (12.034) y Cádiz (10.372), las provincias donde más lo ha hecho. La disminución agregada en la región prácticamente coincide con la merma sufrida en los beneficiarios de prestaciones de desempleo no contributivo (61.083), viéndose en conjunto compensada la reducción en beneficiarios de PAS (38.426) y LISMI (14.964) por el aumento en los de pensiones no contributivas (34.516) y del Ingreso Mínimo de Solidaridad (8.695).

Por provincias, el gráfico 3.11 sintetiza con claridad la evolución del total de beneficiarios de prestaciones asistenciales, y el número 3.13 detalla la evolución de los del IMS andaluz. Se comprueba como en Sevilla el año 2.000 residen el 24% de todos los beneficiarios (cuadro 3.20), seguida de Málaga (15,27%), Cádiz (13,62%), Córdoba y Granada.

A diferencia de lo que indicábamos en el apartado anterior con relación a las muy diferentes estructuras de beneficiarios de prestaciones asistenciales por CCAA, entre las provincias andaluzas no existen diferencias tan destacadas, aunque tampoco sean totalmente coincidentes entre si (cuadros 3.17 y 3.18). De ese modo es de reseñar que, como era de esperar, en las provincias costeras (Cádiz, Málaga y Almería) el peso de los perceptores del subsidio agrario es bastante inferior a la media regional (de 43,3%). A cambio, es en estas provincias donde tienen mayor importancia relativa los beneficiarios del desempleo no contributivo. Las ayudas de asistencia social (PAS) tienen un mayor protagonismo en Cádiz (el 10,3% del total provincial), mientras que en Córdoba tienen escaso peso (3,93%). Las ayudas derivadas de la LISMI siguen conservando una gran importancia en Almería (el 14,91% de sus beneficiarios) y en Málaga (el 11,16%), y muy escaso en Sevilla (1,73%) y Huelva (1,9%). Por otro lado, las pensiones no contributivas destacan en las provincias costeras (Málaga con el 29,98%, Cádiz el 26,97%, Huelva el 25,55% y Almería el 25,05%), mientras que absorben menos beneficiarios en Córdoba (16,27%) y Jaén (19,66%).

GRÁFICO 3.11

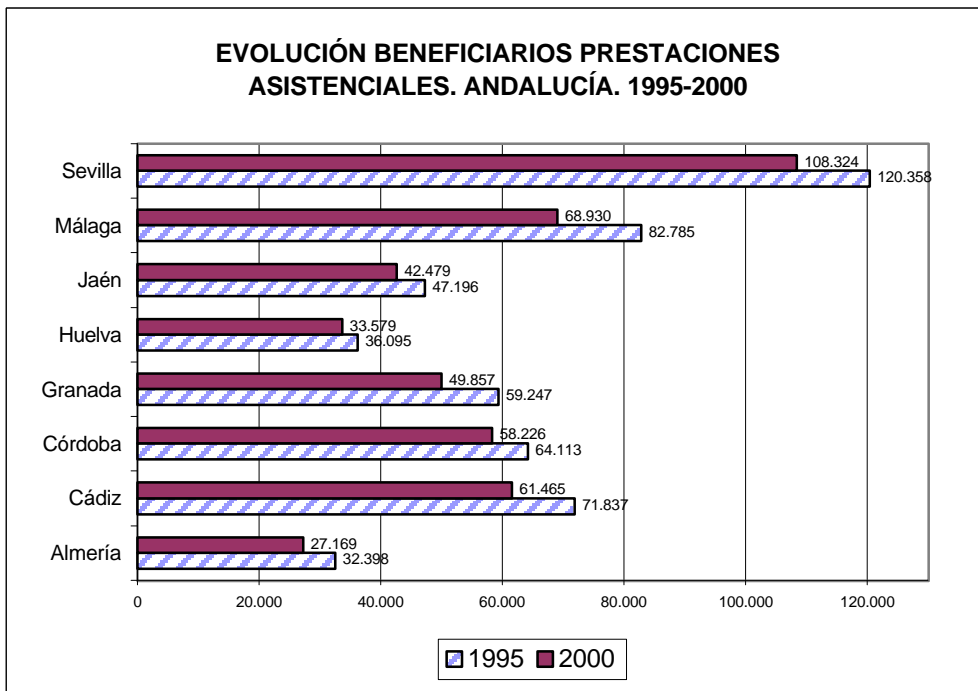
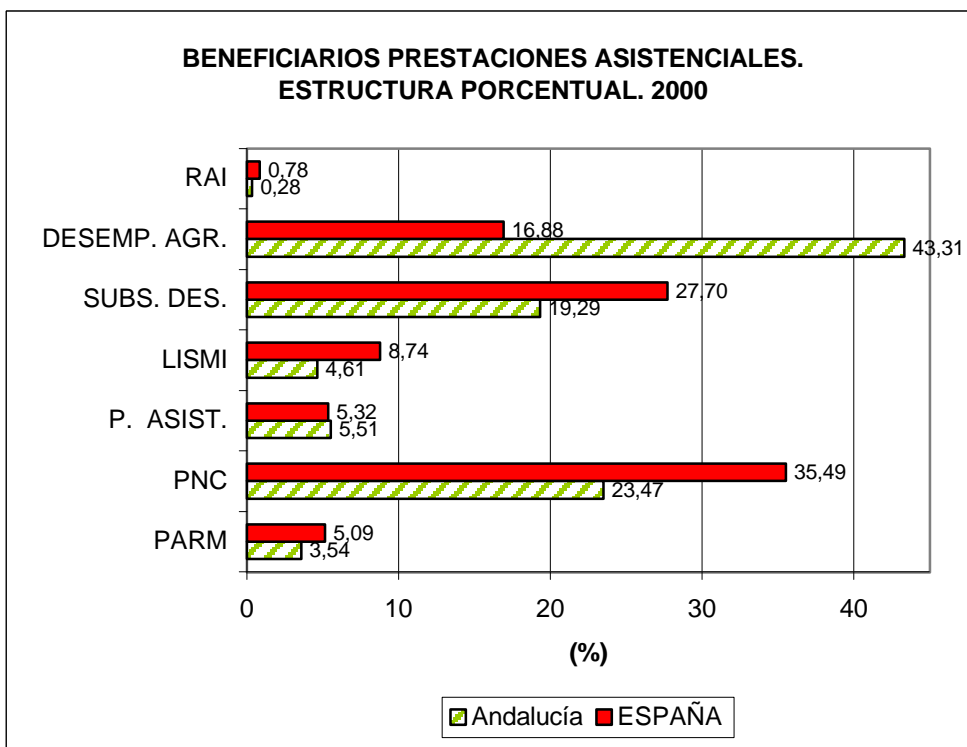
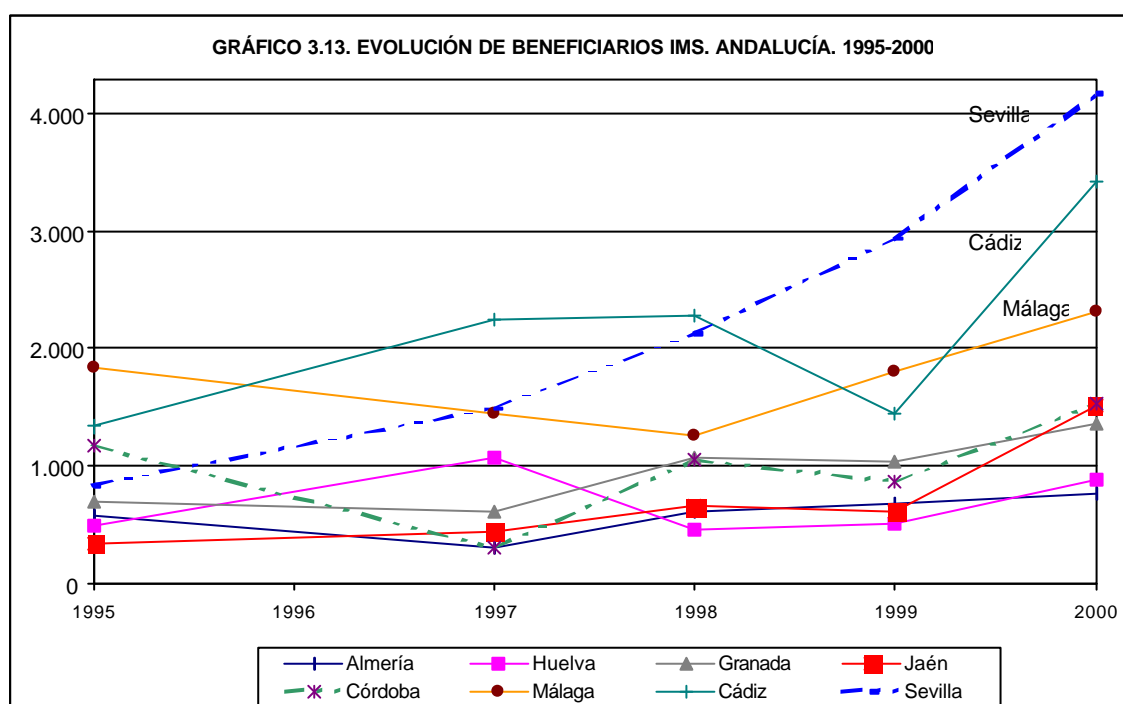


GRÁFICO 3.12



Por lo que respecta finalmente a los perceptores del IMS, destaca su mayor peso relativo en la estructura de ayudas asistenciales de Cádiz (5,58%) y Sevilla (3,58%), siendo menos destacables en Córdoba (2,62%) y Huelva (2,64%). El gráfico 3.13 destaca esa circunstancia, además de permitir comprobar que el crecimiento del número de perceptores del IMS ha sido importante y continuado en la provincia de Sevilla entre 1.995 y 2.000, con un aumento de 3.330 beneficiarios, hasta lograr los 4.167. El resto de las provincias mantienen un comportamiento más errático dentro de una tendencia general al aumento. Así en Cádiz aumentó su número en todos los años analizados, con un descenso en 1.999 y un posterior repunte en el año siguiente, hasta alcanzar finalmente los 3.431. En Málaga disminuyeron los perceptores los tres primeros años y aumentaron significativamente en los dos siguientes, para situarse en 2.312 en el 2.000.



Al igual que pudimos también comprobar en el apartado anterior, con relación a las distintas CCAA, hay también ciertas diferencias entre las provincias andaluzas en cuanto a las tasas de cobertura otorgadas por las diversas prestaciones asistenciales (cuadro 3.22). En el conjunto de todas ellas, son Córdoba y Huelva las provincias que cuentan con un porcentaje más elevado de beneficiarios en relación a su población respectiva, con tasas del 7,569% y del 7,319%, respectivamente. En el otro extremo, son Almería (5,243%) y Málaga (5,390%) las que menor cobertura tienen en el conjunto de prestaciones asistenciales.

CUADRO 3.15
BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES ASISTENCIALES. 1995. ANDALUCÍA

	IMS	PNC	PAS	LISMI	DES. ASIST.		RAI	TOTAL	TOTAL
					DNC	DNCA			sin DNCA
Almería	574	5.145	3.670	6.816	8.753	7.440		32.398	24.958
Cádiz	1.335	9.261	14.618	2.820	25.644	18.159		71.837	53.678
Córdoba	1.186	6.892	5.454	2.370	15.240	32.971		64.113	31.142
Granada	687	6.816	7.783	2.961	16.287	24.713		59.247	34.534
Huelva	485	6.214	3.943	1.382	7.980	16.091		36.095	20.004
Jaén	330	5.706	4.550	2.159	11.765	22.686		47.196	24.510
Málaga	1.833	12.538	7.177	13.321	30.138	17.778		82.785	65.007
Sevilla	837	18.824	16.079	3.941	32.321	48.356		120.358	72.002
Andalucía	7.267	71.396	63.274	35.770	148.128	188.194		514.029	325.835
ESPAÑA	59.634	324.354	195.505	203.352	615.760	216.099		1.614.704	1.398.605

CUADRO 3.16
BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES ASISTENCIALES. 2000. ANDALUCÍA

	IMS	PNC	PAS	LISMI	DES. ASIST.		RAI	TOTAL	TOTAL
					DNC	DNCA			sin DNCA
Almería	763	6.805	1.538	4.052	5.466	8.504	41	27.169	18.665
Cádiz	3.431	16.575	6.330	1.531	15.896	17.475	227	61.465	43.990
Córdoba	1.524	9.475	2.287	1.201	9.437	34.155	147	58.226	24.071
Granada	1.358	10.505	2.177	1.334	9.103	25.285	95	49.857	24.572
Huelva	888	8.580	1.434	638	4.931	17.066	42	33.579	16.513
Jaén	1.519	8.352	1.720	1.202	6.119	23.527	40	42.479	18.952
Málaga	2.312	20.666	2.850	7.694	15.485	19.680	243	68.930	49.250
Sevilla	4.167	24.955	6.508	1.877	20.608	49.778	431	108.324	58.546
Andalucía	15.962	105.912	24.845	20.806	87.045	195.470	1.266	451.306	255.836
ESPAÑA	67.650	471.275	70.587	116.105	367.852	224.170	10.383	1.328.022	1.103.852

(*) Todos los datos son medias anuales, incluso los correspondientes a la Renta Activa de Inserción.

CUADRO 3.17
BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES ASISTENCIALES. 1995. ANDALUCÍA. COMPOSICIÓN PROVINCIAL

	IMS	PNC	PAS	LISMI	DES. ASIST.		RAI	TOTAL
					DNC	DNCA		
Almería	1,77	15,88	11,33	21,04	27,02	22,96		100
Cádiz	1,86	12,89	20,35	3,93	35,70	25,28		100
Córdoba	1,85	10,75	8,51	3,70	23,77	51,43		100
Granada	1,16	11,50	13,14	5,00	27,49	41,71		100
Huelva	1,34	17,22	10,92	3,83	22,11	44,58		100
Jaén	0,70	12,09	9,64	4,57	24,93	48,07		100
Málaga	2,21	15,15	8,67	16,09	36,41	21,47		100
Sevilla	0,70	15,64	13,36	3,27	26,85	40,18		100
Andalucía	1,41	13,89	12,31	6,96	28,82	36,61		100
ESPAÑA	3,69	20,09	12,11	12,59	38,13	13,38		100

CUADRO 3.18
BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES ASISTENCIALES. 2000. ANDALUCÍA. COMPOSICIÓN PROVINCIAL

	IMS	PNC	PAS	LISMI	DES. ASIST.		RAI	TOTAL
					DNC	DNCA		
Almería	2,81	25,05	5,66	14,91	20,12	31,30	0,15	100
Cádiz	5,58	26,97	10,30	2,49	25,86	28,43	0,37	100
Córdoba	2,62	16,27	3,93	2,06	16,21	58,66	0,25	100
Granada	2,72	21,07	4,37	2,68	18,26	50,72	0,19	100
Huelva	2,64	25,55	4,27	1,90	14,68	50,82	0,13	100
Jaén	3,58	19,66	4,05	2,83	14,40	55,39	0,09	100
Málaga	3,35	29,98	4,13	11,16	22,46	28,55	0,35	100
Sevilla	3,85	23,04	6,01	1,73	19,02	45,95	0,40	100
Andalucía	3,54	23,47	5,51	4,61	19,29	43,31	0,28	100
ESPAÑA	5,09	35,49	5,32	8,74	27,70	16,88	0,78	100

CUADRO 3.19

BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES ASISTENCIALES. 1995. ANDALUCÍA. ESTRUCTURA REGIONAL (porcentajes)

	IMS	PNC	PAS	LISMI	DES. ASIST.		RAI	TOTAL	TOTAL sin DNCA
					DNC	DNCA			
Almería	7,90	7,21	5,80	19,06	5,91	3,95		6,30	7,66
Cádiz	18,37	12,97	23,10	7,88	17,31	9,65		13,98	16,47
Córdoba	16,32	9,65	8,62	6,63	10,29	17,52		12,47	9,56
Granada	9,45	9,55	12,30	8,28	11,00	13,13		11,53	10,60
Huelva	6,67	8,70	6,23	3,86	5,39	8,55		7,02	6,14
Jaén	4,54	7,99	7,19	6,04	7,94	12,05		9,18	7,52
Málaga	25,22	17,56	11,34	37,24	20,35	9,45		16,11	19,95
Sevilla	11,52	26,37	25,41	11,02	21,82	25,69		23,41	22,10
Andalucía	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00		100,00	100,00

CUADRO 3.20

BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES ASISTENCIALES. 2000. ANDALUCÍA. ESTRUCTURA REGIONAL (porcentajes)

	IMS	PNC	PAS	LISMI	DES. ASIST.		RAI	TOTAL	TOTAL sin DNCA
					DNC	DNCA			
Almería	4,78	6,43	6,19	19,48	6,28	4,35	3,24	6,02	7,30
Cádiz	21,49	15,65	25,48	7,36	18,26	8,94	17,93	13,62	17,19
Córdoba	9,55	8,95	9,21	5,77	10,84	17,47	11,61	12,90	9,41
Granada	8,51	9,92	8,76	6,41	10,46	12,94	7,50	11,05	9,60
Huelva	5,56	8,10	5,77	3,07	5,66	8,73	3,32	7,44	6,45
Jaén	9,52	7,89	6,92	5,78	7,03	12,04	3,16	9,41	7,41
Málaga	14,48	19,51	11,47	36,98	17,79	10,07	19,19	15,27	19,25
Sevilla	26,11	23,56	26,19	9,02	23,68	25,47	34,04	24,00	22,88
Andalucía	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

CUADRO 3.21

BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES ASISTENCIALES. VARIACIÓN 1995-2000. ANDALUCÍA.

	IMS	PNC	PAS	LISMI	DES. ASIST.		RAI	TOTAL
					DNC	DNCA		
Almería	189	1.660	-2.132	-2.764	-3.287	1.064	41	-5.229
Cádiz	2.096	7.314	-8.288	-1.289	-9.748	-684	227	-10.372
Córdoba	338	2.583	-3.167	-1.169	-5.803	1.184	147	-5.887
Granada	671	3.689	-5.606	-1.627	-7.184	572	95	-9.390
Huelva	403	2.366	-2.509	-744	-3.049	975	42	-2.516
Jaén	1.189	2.646	-2.830	-957	-5.646	841	40	-4.717
Málaga	479	8.128	-4.327	-5.627	-14.653	1.902	243	-13.855
Sevilla	3.330	6.131	-9.571	-2.064	-11.713	1.422	431	-12.034
Andalucía	8.695	34.516	-38.429	-14.964	-61.083	7.276	1.266	-62.723
ESPAÑA	8.016	146.921	-124.918	-87.247	-247.908	8.071	10.383	-286.682

CUADRO 3.22

COBERTURA DE PRESTACIONES ASISTENCIALES. ANDALUCÍA. 2000. Porcentaje de beneficiarios sobre población total.

	IMS	PNC	PAS	LISMI	DES. ASIST.		RAI	TOTAL	TOTAL sin DNCA
					DNC	DNCA			
Almería	0,147	1,313	0,297	0,782	1,055	1,641	0,008	5,243	3,602
Cádiz	0,305	1,473	0,563	0,136	1,413	1,553	0,020	5,463	3,910
Córdoba	0,198	1,232	0,297	0,156	1,227	4,440	0,019	7,569	3,129
Granada	0,168	1,299	0,269	0,165	1,125	3,125	0,012	6,163	3,037
Huelva	0,193	1,869	0,312	0,139	1,074	3,718	0,009	7,316	3,598
Jaén	0,235	1,293	0,266	0,186	0,948	3,644	0,006	6,579	2,935
Málaga	0,181	1,616	0,223	0,602	1,211	1,539	0,019	5,390	3,851
Sevilla	0,240	1,438	0,375	0,108	1,188	2,869	0,025	6,244	3,375
Andalucía	0,217	1,443	0,338	0,283	1,186	2,663	0,017	6,149	3,485
ESPAÑA	0,167	1,164	0,174	0,287	0,908	0,554	0,026	3,279	2,726

En desempleo no contributivo la cobertura es más elevada en Cádiz (1,413% representan sus beneficiarios sobre la población), y más reducida en Jaén (0,984%), Almería y Huelva. En prestaciones LISMI tienen coberturas más altas las provincias de Almería (0,782%) y Málaga (0,602%), siendo la menor la de Sevilla (0,108%). Las pensiones no contributivas permiten una cobertura mayor en Huelva (1,869%) y Málaga, y menor en Córdoba (1,232%) y Granada. Finalmente, las PARM dan lugar a coberturas superiores a la media regional de 0,217% en el año 2.000, en Cádiz (0,305%), Sevilla (0,24%) y Jaén; siendo más reducidas las que presentan Almería (0,147%, cuya cobertura por ayudas LISMI es sensiblemente alta), Granada (0,168%) y Málaga (0,181%).

3 2.4. La contribución de las PARM a la distribución de la renta

Tomando como referencia la conocida división de la actividad del sector público, atribuida a Richard Musgrave, en las tres ramas de asignación, distribución y estabilidad económica, la teoría del federalismo fiscal tradicionalmente recomienda que los instrumentos con marcado carácter redistributivo permanezcan preferentemente en manos del gobierno central, con las matizaciones que puedan hacerse en relación con instrumentos en los cuáles la cercanía a los beneficiarios puede ser un elemento a tener en cuenta a la hora de decidir el nivel de descentralización, como es el que nos ocupa en esta memoria de tesis doctoral.

Aunque el estudio de las consecuencias redistributivas de las PARM sea una labor complicada, en una primera aproximación se puede indicar que cuando menos habría que hacer referencia a dos frentes en la realidad española actual, donde estas prestaciones están en poder de las CCAA. Por un lado, hay que considerar su contribución a la redistribución intraregional de la renta, y, por otro, su utilidad en el marco nacional de cara a la consecución de una cierta convergencia en los niveles de renta de los residentes en distintas CCAA –que a diferencia de la anterior podría denominarse interregional.

En el primer orden de cosas, ya se han apuntado con anterioridad algunos datos que indican que el papel de este instrumento en cada una de las CCAA es muy desigual, con el resultado de que no siempre son las regiones menos desarrolladas, y por tanto con un mayor colectivo de potenciales beneficiarios de las PARM, las que vienen realizando un mayor esfuerzo por medio de este instrumento. Por ejemplo, haciendo uso de la información sobre cobertura poblacional alcanzada por las PARM (ver cuadro 3.14) y los PIB per cápita regionales estimados para el 2.000, se comprueba en el cuadro 3.24 que en la mayoría de las regiones con menor renta por habitante la cobertura es inferior a la media nacional (salvo en Andalucía y Canarias), y que por contrario la población cubierta es muy destacada en algunas de las regiones más ricas, como ocurre en País Vasco, Navarra, Cataluña y Madrid.

CUADRO 3.23

COBERTURA DE LAS PARM Y PIB REGIONAL 1996 (ESPAÑA=100)		
	COBERTURA PARM	PIB per cápita
BALEARES	0,0	112,3
MURCIA	27,7	81,5
C. LA MANCHA	29,2	80,1
EXTREMADURA	37,6	65,8
ARAGON	37,7	106,0
C. VALENCIANA	53,9	94,7
CANTABRIA	55,2	96,5
RIOJA (LA)	63,9	112,8
C. Y LEON	79,8	94,5
ASTURIAS	84,0	87,6
MADRID	90,3	134,6
GALICIA	91,1	81,3
CATALUÑA	93,0	121,4
TOTAL	100,0	100,0
CANARIAS	108,0	95,6
ANDALUCIA	130,2	73,5
NAVARRA	195,2	126,0
PAIS VASCO	370,3	122,1

CUADRO 3.24

PRESTACIONES INICIALES PARM (2001), PIB PER CÁPITA (2000) Y SMI (2001)
(pesetas y porcentajes)

	PARM Cuantía inicial (1)	PIB per cápita estimación (2)	Tasa replazamiento		
			s/ CCAA (1/2)	s/ ESPAÑA (1/3)	s/SMI (1/SMI)
EXTREMADURA	494.760	1.639.576	30,18	19,86	50,0
CANARIAS	556.542	2.380.269	23,38	22,34	56,2
GALICIA	563.570	2.026.100	27,82	22,63	57,0
MADRID	568.540	3.352.507	16,96	22,83	57,5
CANTABRIA	581.000	2.403.222	24,18	23,33	58,7
MURCIA	583.324	2.029.971	28,74	23,42	59,0
C. LA MANCHA	593.712	1.994.394	29,77	23,84	60,0
ANDALUCIA	613.508	1.830.066	33,52	24,63	62,0
ARAGON	630.000	2.639.601	23,87	25,29	63,7
C. Y LEON	644.168	2.352.891	27,38	25,86	65,1
CATALUÑA	665.084	3.023.476	22,00	26,70	67,2
RIOJA (LA)	687.400	2.808.735	24,47	27,60	69,5
ASTURIAS	692.524	2.180.897	31,75	27,80	70,0
C. VALENCIANA	699.496	2.357.969	29,67	28,08	70,7
BALEARES	742.420	2.796.730	26,55	29,81	75,0
NAVARRA	742.420	3.137.339	23,66	29,81	75,0
PAIS VASCO	742.420	3.042.024	24,41	29,81	75,0
TOTAL (3)		2.490.697			

FUENTE: CES (2002), INE: "Contabilidad Regional de España. Base 1995. Resumen de resultados. Serie 1995-2000", y elaboración propia.

Alternativamente, en lugar de en los beneficiarios nos podríamos centrar en las prestaciones otorgadas por las PARM, ya sea en relación a las rentas per cápitas respectivas o al Salario Mínimo Interprofesional (SMI). A modo de aproximación, en el cuadro 3.24 se estiman los porcentajes que representan las prestaciones PARM iniciales anuales por persona (del año 2.001) sobre el PIB por habitante en cada una de las CCAA (estimado para el año 2.000), que por simplificar denominamos tasas de remplazamiento. Cuando la comparación se efectúa sobre el respectivo PIB regional –tercera columna del cuadro–, obtenemos una idea de una de las parcelas relativas a la redistribución intraregional de la renta impulsada por las PARM; observándose de esta manera que las prestaciones en Andalucía, Asturias, Extremadura, Castilla La Mancha y C. Valenciana contribuyen en un grado elevado en esta dirección (además son Comunidades con rentas por habitante inferiores a la media nacional), mientras que lo hacen en una medida escasa en Madrid y Cataluña.

Si la cuantía inicial de las prestaciones regionales se pone en relación con el PIB per cápita nacional –columna cuarta del cuadro 3.24–, la tasa de remplazamiento resultante nos aproximaría la contribución a la redistribución entre personas residentes en distintas CCAA (al igual que si se aproxima sobre el SMI). De esta manera quedan mucho más suavizadas las contribuciones a la equidad, especialmente de parte de las PARM establecidas en las regiones más pobres. En efecto, las tasas obtenidas para la mayoría de las regiones más ricas son más altas y viceversa, con las salvedades de Madrid y en menor medida de Aragón. En efecto, estas tasas son más elevadas en el País Vasco (29,81%), Navarra (29,81%) y Baleares (29,81%), lo que indica que las PARM de estas Comunidades también contribuyen en mayor medida que las de otras regiones al acercamiento a la renta media nacional de sus ciudadanos más necesitados. Por el contrario, las PARM de otras regiones –generalmente más pobres– favorecen en menor grado la redistribución de la renta, como ocurre en Extremadura (19,86%), Canarias (22,34%) y Galicia (22,63%), curiosamente también todas ellas CCAA con escaso nivel de renta por habitante. En estos términos, las prestaciones de este género en Andalucía no contribuyen de manera muy destacada a la igualación con la renta media nacional.

3.3. Necesidad de reforma de las regulaciones autonómicas sobre rentas mínimas

De la debilidad de los resultados obtenidos por las PARM en la resolución de su objeto, no debe inferirse, sin embargo, la imposibilidad de los sistemas para hacer frente a los objetivos inspiradores de su puesta en marcha, como la cobertura económica de la población vulnerable, la contribución al refuerzo del tejido social, o, incluso, la respuesta eficiente -en términos de viabilidad financiera y generación de efectos indirectos- al problema de la insuficiencia de rentas. Como hemos tenido ocasión de comprobar, sobre el diseño, la gestión y el desarrollo de los programas ha gravitado un problema capital de descoordinación y una notable restricción presupuestaria. Gran parte de estas dificultades podrían aliviarse a través de una mayor implicación de la Administración Central, con una nueva legislación tendente a corregir los aspectos restrictivos de la vigente así como los supuestos de inequidad territorial basada, desde luego, en un respaldo financiero superior al actual, lo cual, presupone, de modo necesario, la necesidad de reforma de las normativas autonómicas, reforma que en cualquier supuesto, viene condi-

cionada por la normativa comunitaria y desde luego por la regulación jurídica vigente, a nivel interno, sobre protección social.

3.3.1. La reforma dentro del marco normativo de la Unión Europea

Uno de los elementos que puede condicionar las posibilidades y los límites de una posible reforma de los sistemas de rentas mínimas centrada en su generalización y armonización a escala nacional es la creciente discusión en el ámbito de la UE sobre las vías más adecuadas para cimentar la construcción del espacio social europeo mediante un conjunto de mínimos comunes. Las demandas globales para ampliar la convergencia de los sistemas de protección social encuentran un eco especial en el caso de los mecanismos públicos que garantizan la provisión de una última red universal de seguridad económica, renovándose las presiones para su desarrollo en aquellos Estados miembros en los que no existe una renta mínima general.

El camino recorrido por el Consejo de Europa en la coordinación de las políticas sociales y su preocupación por fortalecer el derecho a un nivel mínimo de renta en la Comunidad Europea es realmente extenso, encontrando referencias expresas incluso antes de que se hubieran consolidado las políticas de mayor envergadura de la Comunidad, como pueden ser las comerciales o las agrarias. Ya en la Carta Social Europea de 1961 se establecía el derecho a obtener una asistencia adecuada de toda persona que no dispusiera de recursos suficientes y estuviera incapacitada para conseguirlos por su propio esfuerzo o por otras fuentes. Sucesivas recomendaciones e informes fueron alimentando la necesidad de convergencia en las políticas de rentas mínimas, comenzando por su puesta en marcha en los países en los que no existían como dispositivo general⁴¹.

A comienzos de los noventa, se renovaron los factores de apoyo a la necesidad de refuerzo y armonización de los programas. Los temores de que el desarrollo del Mercado Único acrecentara la desigualdad y recrudeciera las necesidades sociales fue uno de los elementos claves en la definición de la nueva serie de argumentos. La necesidad de mayores ganancias de productividad en los Estados miembros se asociaba, inevitablemente, a fuertes procesos de reasignación de los recursos productivos. De hecho, distintos informes sobre los efectos de la formación definitiva del Mercado Único revelaban que las ganancias económicas no se iban a repartir de forma igualitaria entre los Estados miembros, los sectores productivos o los distintos grupos de la población.

La percepción de que podían crecer las necesidades sociales, que demandaba implícitamente el necesario refuerzo de los dispositivos públicos de cobertura, era paralela a la apreciación de límites claros para el aumento de la dotación financiera de los programas de mantenimiento de rentas. La imposición de severas restricciones para que se registraran crecimientos adicionales del gasto público habría de constituir, sin duda, un factor limitativo de la capacidad de los gobiernos nacionales para contener las nuevas formas de pobreza y desigualdad, reclamando distintos autores el apoyo de mecanismos supranacionales. En este sentido se puede afirmar que si el desarrollo de la integración

⁴¹ Destacando entre otros el presentado a la Asamblea Parlamentaria sobre la Renta Mínima Garantizada y aprobado por el Comité Económico y Social, así como las distintas conclusiones políticas de los sucesivos Programas Europeos de Lucha contra la Pobreza.

Europea ha propiciado la extensión de nuevas formas de exclusión, es la propia Comunidad quien se convierte en responsable de atenuarla.

El apoyo a la posible convergencia de los sistemas europeos de rentas mínimas no sólo nace por la agudización de las necesidades sociales. En la propia filosofía social de la integración reside un impulso adicional. La noción de derechos sociales iguales y la propia idea de cohesión europea en la construcción del espacio social, contribuyen a impulsar la búsqueda de procedimientos válidos de armonización. Incluso desde perspectivas mucho más ortodoxas, como las que se amparan en el posible deterioro de la capacidad competitiva de los países con un esfuerzo mayor en protección social pública, se defiende también la necesidad de la convergencia.

Tal conjunción de argumentos propició una serie de manifestaciones políticas en el seno de los organismos comunitarios, que llevó al debate público la necesidad de establecer dispositivos que coordinaran y mejoraran la eficacia de los sistemas actuales. La falta de aprobación de la Carta de los Derechos Sociales Fundamentales en la discusión sobre el Tratado de Maastricht, impidió el definitivo empujón para el desarrollo de una normativa concreta. No obstante, desde 1992 existe una recomendación explícita del Consejo de Europa sobre los criterios de convergencia de los sistemas no contributivos. Concretamente, la recomendación hace explícita la necesidad de *“reconocer el derecho fundamental de cada persona a un nivel suficiente de recursos y asistencia social para vivir de un modo compatible con la dignidad humana”*, animando a los Estados miembros a desarrollar un sistema nacional de rentas mínimas.

La pregunta final es si es realmente factible esta posibilidad. A pesar de la larga relación de argumentos a favor, no puede negarse la existencia de otra corriente que sostiene que la política social, a diferencia de la comercial o agraria, debería considerarse responsabilidad exclusiva de cada Estado. Especialmente cuando el desarrollo obligatorio de los procesos de armonización de rentas mínimas o su puesta en marcha donde no existan, supondría forzosamente el trasvase de recursos desde los países más ricos de la Unión Europea a los más pobres. La propia diversidad de los patrones y procesos reproductores de la pobreza, entrecruzándose pautas comunes de cambio con hábitos culturales y elementos institucionales muy diferentes, diversifican el marco de necesidades y con ello las posibles medidas. Los propios modelos de bienestar social invitan, por tanto, a moderar las expectativas de grandes cambios en los sistemas nacionales. Como argumenta nuevamente LeGrand, la diversidad en las fuentes de ingresos de cada país pueden dar lugar a modelos muy diferentes de rentas mínimas, sin que sea fácil determinar cuál reúne las mejores condiciones para lograr los resultados más eficaces.

Siendo importantes estas barreras políticas o, incluso, culturales, mayores son las de carácter técnico, vinculadas a las dificultades para la aplicación práctica de posibles procedimientos de convergencia, con una clara carencia de criterios claros. ¿Deberían ajustarse los posibles baremos al nivel medio de vida en cada país o, por el contrario, para evitar los flujos de población, la cantidad pagada tendría un valor similar en términos absolutos? ¿Qué porcentaje de la financiación tendría que asumir la UE? ¿Es posible armonizar las condiciones de acceso? En algunos ámbitos se ha subrayado que el criterio óptimo sería imitar al modelo con mejores resultados en cuanto a cobertura, suficiencia y eficiencia del gasto. No obstante no existen mecanismos válidos que permitan la evaluación continuada de los mejores procedimientos, a pesar de la puesta en

marcha de distintos Observatorios Europeos. La realidad es que los escasos esfuerzos realizados se han dirigido, fundamentalmente, al estudio de las cuantías, primando por tanto los debates cuantitativos sobre los sistemas de convergencia de rentas mínimas en Europa. A pesar de la disponibilidad de evidencias sobre sus notables deficiencias, no se discute, sin embargo, qué modelos alternativos podrían mejorar su eficacia. En cualquier caso, desde el punto de vista de la definición en España de una renta mínima nacional, la principal consecuencia de la reflexión realizada es que existe cierta presión externa para su desarrollo, que ha de mover a los responsables de la toma de decisiones a dar los pasos necesarios para facilitar una rápida transición.

3.3.2. La reforma dentro de la otra reforma: la de la protección social española

La necesidad de reforma de las PARM se revaloriza en el contexto general de reforma del conjunto del sistema de protección social. La discusión sobre cuál ha de ser el equilibrio público/privado en la garantía de recursos, la consolidación del proceso de descentralización de la protección reforzando su armonía y estabilidad, los canales para procurar una gestión del bienestar social más plural, limitada hasta ahora al ámbito contributivo, ha de afectar también al conjunto de prestaciones no contributivas. Las reformas de los años noventa han contribuido más sin embargo, a mermar la presión ideológica que a la definición efectiva de una nueva orientación general de la protección social.

Parece necesaria la introducción de cambios drásticos en la telaraña de subsistemas no contributivos, con problemas de solapamiento y, sobre todo, con una limitada eficacia en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Si la asistencialización ha de ser la vía preferente de extensión de los derechos sociales, si se apuesta por una clara delimitación entre lo contributivo y lo no contributivo, o si, en definitiva, el modelo de protección social va a construirse en torno a un sistema de pensiones al que mientras se le incorpora un fuerte componente privado sustrae parte de su capacidad redistributiva, parece necesario explicar cuál va a ser la estructura de un sistema no contributivo con un protagonismo cada vez mayor.

No puede desligarse, por tanto, la posible reforma de las normativas autonómicas de rentas mínimas de la del conjunto de prestaciones públicas no contributivas. Especialmente, cuando sobre ambas realidades gravitan distintas presiones supranacionales. Los avances en el proceso de integración europea, con la posible consolidación de unas normas comunes básicas sobre el desarrollo de los derechos sociales en cada Estado miembro, y la necesidad de profundizar en las recomendaciones del Consejo de Europa sobre la obligatoriedad de cubrir las situaciones de desprotección de todos los ciudadanos excluidos del mercado de trabajo y del manto protector de la seguridad social, pueden actuar como palanca impulsora para la definitiva instauración de una renta mínima general con carácter general o de unos mínimos a garantizar en todas las normativas autonómicas.

3.4. Posibles alternativas a la regulación autonómica vigente sobre Rentas Mínimas

Los interrogantes que surgen ante una, posible decisión son numerosos, al abarcar las alternativas que se plantean diversas dimensiones: ¿Cuáles son las posibilidades reales de definición de una renta mínima nacional?, ¿Cómo se articularía con el resto de sistemas?, ¿Cuáles son los efectos redistributivos de las distintas alternativas de convergencia y las vías de financiación?. Contestar con detalle cada cuestión planteada constituiría una investigación aparte, entrando, además, de lleno en el peligroso terreno de las predicciones, bajo supuestos y marcos teóricos todavía muy frágiles. Apuntar, sin embargo, los elementos más destacados en cada uno de los ámbitos señalados, a partir del bagaje acumulado en los capítulos anteriores, puede contribuir a la formación de un juicio claro sobre las hipótesis y límites de las hipótesis alternativas de armonización.

En cualquier caso, y antes de entrar de lleno en el análisis de las dos opciones aludidas, y en la medida que conecta directamente con la fundamentación teórica de la posible elección, nos vamos a referir, de manera previa por su incidencia en el tema que nos ocupa y desde un marco estrictamente teórico, a las ventajas y desventajas de la centralización-descentralización de las políticas de bienestar social.

3.4.1. Principales argumentos teóricos a favor y en contra de la centralización-descentralización de las prestaciones contra la pobreza

En el ámbito de las reformas organizativas de los sistemas de lucha contra la pobreza el cambio más destacado en las últimas décadas, ha sido la búsqueda de un reparto más eficiente de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno implicados en la protección de la población más vulnerable.

En la mayoría de los países industrializados se han sucedido los procesos encaminados a reducir la concentración de la iniciativa contra la pobreza en los gobiernos centrales. Así, en la Unión Europea son pocos los países en los que los gobiernos territoriales no participan activamente en el desarrollo de medidas destinadas a combatir la insuficiencia de recursos. En Estados Unidos, la reforma del sistema de protección asistencial emprendida a mediados de los noventa presentó como uno de sus rasgos más novedosos el aumento del margen de los estados para fijar las cuantías y las condiciones de acceso a los programas. Incluso en los países con menor renta per cápita, la descentralización territorial de la cobertura de los derechos de los ciudadanos más pobres también se ha generalizado.

En la creciente asunción de competencias por parte de los niveles territoriales de gobierno afloran motivos muy variados, compatibles con distintas ideologías. La teoría económica ofrece argumentos de eficiencia y de preferencias sociales territorialmente distintas que aconsejan el reparto de responsabilidades en la lucha contra la pobreza.

También desde el análisis económico, pero con planteamientos muy distintos, algunos autores⁴² encuentran en la creciente restricción presupuestaria de las Administraciones Centrales la principal razón explicativa de la transferencia de responsabilidades a otros niveles de gobierno. Muy diferente es la justificación que procede de otras corrientes de opinión⁴³, que ven en la descentralización una clara oportunidad para la profundización democrática y la movilización de los actores sociales. Subyace en dichos planteamientos la creencia de que la intervención de las instituciones locales en la toma de decisiones propicia una mayor implicación ciudadana en asuntos de interés general, como la atención a los ciudadanos más desaventajados.

La realidad española no se ha mostrado ajena a este proceso de cambio. Una parte importante de los programas contra la pobreza se ha desarrollado a través de las iniciativas territoriales. Como ya sabemos, el ejemplo más conocido es el de las rentas mínimas, desarrolladas exclusivamente por los gobiernos autonómicos. Convive, sin embargo, este desarrollo con la provisión centralizada de otros mínimos asistenciales específicos de importancia igual o mayor que las rentas mínimas. Tal es el caso de las pensiones no contributivas o de los subsidios asistenciales de desempleo. Esta combinación, con una renta mínima general descentralizada y unos mínimos específicos totalmente centralizados, dota a la experiencia española de cierta singularidad en el contexto de la Unión Europea.

Ante estas particularidades, los interrogantes vertidos sobre la posible eficacia de los procesos de descentralización de la protección asistencial parecen especialmente relevantes. El principal, sin duda, es el grado en que el modelo adoptado puede dar lugar a desigualdades interterritoriales relevantes en la cobertura de las situaciones de insuficiencia de ingresos. La provisión de distintas capacidades de gasto a los hogares pobres de distintas regiones, presente tanto en las prestaciones centralizadas -iguales cuantías para regiones con niveles de vida distintos- como en las descentralizadas -cuantías distintas para hogares con la misma insuficiencia de ingresos-, puede constituir una fuente importante de desigualdad interterritorial en la cobertura de los derechos sociales, dando lugar a un problema de diseño subóptimo de la protección social.

En este epígrafe pretendemos ofrecer alguna respuesta a las alternativas planteadas a través de distintas líneas de reflexión y análisis empírico, revisando de forma sucinta, algunos de los principales argumentos relativos a la eficacia o los límites de la descentralización de las prestaciones dirigidas a la población más pobre.

El aumento de las responsabilidades de los gobiernos territoriales en el desarrollo de acciones directas de lucha contra la pobreza suscita diversos interrogantes relacionados con la eficacia de esta opción frente a la alternativa de centralizar el diseño y la gestión de las prestaciones. Las preguntas relativas al diseño eficiente de sistemas descen-

⁴² CAMPBELL, T.: "Decentralization to Local Government in Latin American Countries: National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management", LACTD Regional Studies Program n°5, Washington, Banco Mundial, 1991.

⁴³ KLUGMAN, J.: "Decentralization: A Survey from a Child Welfare Perspective", Innocenti Occasional Papers, Economic and Social Policy Series, n°61. Florencia, UNICEF International Child Development Centre, 1997.

tralizados y los interrogantes sobre sus ventajas y límites han recibido una atención considerable en el análisis económico de las políticas redistributivas.

Las teorías sobre el federalismo fiscal fijan como objetivo básico identificar qué nivel de gobierno debe encargarse del desarrollo de las distintas funciones de los poderes públicos.

En el caso concreto de las políticas redistributivas, el argumento tradicionalmente aceptado es que tal tarea debe atribuirse al gobierno central, dado que el principio de igualdad afecta al conjunto de los ciudadanos del país. Un sistema que gravitara únicamente sobre las actuaciones de los gobiernos territoriales incurriría de un modo inevitable en serios problemas de inequidad horizontal. La descentralización puede implicar, como señalan Brown y Oates⁴⁴, que, debido a desiguales restricciones presupuestarias, varíen de modo significativo las cuantías, con pagos más altos en las áreas geográficas en las que los pobres son sólo una fracción muy pequeña de la población.

Una segunda línea argumental desfavorable a la descentralización descansa en la posible movilidad de los hogares de baja renta hacia las áreas geográficas con beneficios más elevados y de los hogares con rentas más altas hacia las zonas donde la presión fiscal necesaria para financiar las prestaciones sea menor.

Entre otras implicaciones, cabe la posibilidad de cambios legislativos que traten de retener a los contribuyentes con mayor capacidad de pago o de favorecer la salida de los hogares más pobres mediante el establecimiento de cuantías más bajas que incentiven el traslado de los posibles titulares a otras jurisdicciones. A largo plazo, el desarrollo de comportamientos asimétricos entre regiones -reducir, por ejemplo, las cuantías cuando las áreas vecinas las elevan- podría dar lugar a un proceso competitivo de recorte de las prestaciones que derivaría en cuantías claramente insuficientes para reducir sustancialmente las tasas de pobreza⁴⁵.

Tales argumentos exigen el contraste empírico para poder valorar con rigor las posibilidades y límites de la descentralización. La mayoría de los estudios disponibles toman como referencia la realidad estadounidense, lo que limita la generalización de los supuestos anteriores a otras áreas geográficas. En varios países de la Unión Europea conviven hábitos culturales muy diferentes con elevados costes para la movilidad geográfica, como el elevado precio de la vivienda o la presencia de mercados locales con tasas de paro sensiblemente superiores a las de Estados Unidos. En el caso de este último país, además, los datos disponibles no parecen suficientes para respaldar la creencia de que el sistema asistencial sea socialmente ineficiente por la movilidad geográfica de los beneficiarios y el comportamiento estratégico de los gobiernos territoriales.

⁴⁴ BROWN, Ch. y OATES, W.E.: "Assistance to the poor in a federal system", *Journal of Public Economics*, 32/1987, 1987, pp. 307-330. Publicado en Oates, 1998, pp. 402-425.

⁴⁵ Hay que considerar, además, que los flujos migratorios inducidos por las diferencias en el nivel de las cuantías podrían dar lugar a otros efectos externos. Tal es el caso, entre otros, de los obligados ajustes salariales, que podrían equilibrar los movimientos de población entre las distintas zonas. WILDASIN, D.E.: "Income redistribution in a common labor market", *American Economic Review*, vol. 81, n° 4, 1991, pp. 757-774, expone las consecuencias de distintos efectos externos cuando existen diferentes programas de lucha contra la pobreza en cada área pero un mercado de trabajo común.

Distintos estudios estadounidenses han tratado de evaluar el alcance de la migración de los hogares con menores ingresos hacia las jurisdicciones donde las prestaciones asistenciales son más elevadas⁴⁶. Se han utilizado para ello tanto datos de sección cruzada como datos de panel, colectivos específicos, como los hogares monoparentales con sustentador principal femenino o las mujeres jóvenes, así como distintos tipos de inmigrantes según la duración de la residencia fuera de la jurisdicción de origen. Tal variedad no impide que el balance que puede hacerse sea más bien inconcluso, con una clara división de los estudios respecto al signo y la importancia del efecto de las cuantías sobre los movimientos de los hogares de bajos ingresos. Mientras que la mitad de los trabajos parecen confirmar la existencia de este tipo de migraciones la otra mitad presenta el resultado contrario.

Otra cuestión distinta es, si a pesar de esa falta de confirmación empírica, los gobiernos territoriales desarrollan comportamientos concretos ante la posibilidad de movimientos migratorios. En los últimos años ha florecido una creciente literatura que trata de contrastar la posibilidad de que existan juegos asimétricos del tipo señalado anteriormente: los gobiernos de determinadas jurisdicciones podrían reducir las cuantías de sus prestaciones cuando en las áreas cercanas se produce el movimiento contrario. La mayoría de los ejercicios que han tratado de validar este argumento han utilizado distintos tipos de análisis de regresión en los que la variable a explicar es el nivel de las prestaciones en una zona concreta, incluyendo entre las variables explicativas, aparte de las características socioeconómicas de cada estado, los baremos de las prestaciones en las áreas contiguas.

El análisis de las series temporales de beneficiarios y de los baremos de los programas realizado por Shroder⁴⁷ deja sin confirmación esa hipótesis. Figlio et al.⁴⁸ la matizan al relajar el supuesto de que hay una respuesta automática y simétrica de cada gobierno territorial a los cambios en las cuantías de otros programas regionales.

En todo caso, es mayor la respuesta que se produce ante una caída en las cuantías que cuando el cambio es al alza, aunque no tanto como para corroborar la hipótesis vertida.

Otros estudios que toman como referencia el gasto ejecutado en los programas en lugar de las cuantías⁴⁹, revelan que existe un efecto positivo entre el crecimiento del gasto en prestaciones asistenciales en una zona determinada y las áreas vecinas. En el

⁴⁶ BRUECKNER, J.K.: "Welfare Reform and Interstate Welfare Competition: Theory and Evidence", Urban Institute: Assessing the New Federalism Occasional Paper, n° 21, 1998, ofrece un excelente resumen tanto de la interpretación teórica de los movimientos migratorios de los hogares pobres en sistemas descentralizados y de los posibles comportamientos asimétricos de los Estados como la evidencia empírica disponible.

⁴⁷ SHRODER, M.: "Games the States Don't Play: Welfare Benefits and the Theory of Fiscal Federalism", The Review of Economics and Statistics, vol.77, n°1, 1995, pp.183-191.

⁴⁸ FIGLIO, D.N., KOLPIN, V. y REID, W.E.: "Asymmetric Policy Interaction among Subnational Governments: Do States Play Welfare Games?", Institute for Research on Poverty, Discussion Paper, n° 1154-98, 1998.

⁴⁹ CASE, A.C., HINES, J.R. y ROSEN, H.S.: "Budget Spillovers and Fiscal Policy Interdependence: Evidence from the States", Journal of Public Economics, vol. 52, 1993. BAICKER, K.: "The Spillover Effects of State Spending", Joint Center for Poverty Research Working Paper, n° 155 2000.

trabajo de síntesis más completo hasta la fecha, Brueckner⁵⁰ encuentra más argumentos para la confirmación que para el rechazo de la hipótesis de comportamientos estratégicos de los gobiernos territoriales.

No obstante, como él mismo señala, los métodos de contraste habitualmente utilizados presentan varios problemas. Si la valoración social de las prestaciones asistenciales es similar en zonas vecinas, es probable que en las jurisdicciones “generosas” las cuantías sean altas y que lo mismo suceda en las áreas de su entorno.

Tal realidad puede crear una falsa impresión de interacción estratégica –en este caso, de comportamientos simultáneos–, cuando lo que realmente se manifiesta es una barrera difícilmente franqueable para que los modelos sean capaces de controlar las preferencias sociales por la redistribución en distintas áreas.

Todos estos problemas no han evitado, como se señaló, que la descentralización haya ganado auge en la praxis de la acción pública contra la pobreza. No ha sido ajeno a ello el desarrollo paralelo de otra corriente de análisis en la que el postulado de que la descentralización territorial es una opción subóptima que se ha sometido a una importante revisión crítica. Han surgido nuevas líneas de análisis que exigen una participación mayor de los gobiernos territoriales en las tareas redistributivas. Tal es el caso, por ejemplo, de la nueva concepción de la redistribución como un bien público local, la aparición de nuevos enfoques normativos de la teoría de la hacienda que incorporan funciones de bienestar social como fundamento de la existencia de gobiernos territoriales, o las teorías del “excedente de localización”, que verifican las dificultades para que en la práctica se registre la temida movilidad interjurisdiccional.

Los argumentos favorables giran alrededor del concepto de preferencias social y de la mayor disponibilidad de información de los gobiernos locales y regionales. Ante el problema de la información imperfecta con la que cuenta el gobierno central, se argumenta que son mayores las posibilidades de los niveles descentralizados de gobierno para conocer realmente las situaciones de desigualdad y pobreza entre sus propios ciudadanos. Las políticas uniformes de las medidas centralizadas obviarían las posibles variaciones territoriales en la extensión y la estructura de la pobreza. Incluso algunos de los autores que apelan a la movilidad como factor limitativo de la eficacia de la descentralización reconocen que en determinadas circunstancias la descentralización puede ser una opción eficiente⁵¹.

Se contraponen, sin embargo, a estos argumentos la rigidez de los supuestos necesarios para que tengan validez: que las preferencias de los ciudadanos difieran drásticamente entre zonas geográficas distintas y que existan mecanismos tanto para hacer explícitas esas preferencias como para que los responsables de la toma de decisiones respondan a ellas de modo automático.

Para que la descentralización sea eficiente es necesario, además, que existan mecanismos compensadores en las fórmulas de financiación que limiten la posible generación de desigualdades y la generación de efectos externos adversos. Para Wildasin, las

⁵⁰ BRUECKNER, J.K.: “Welfare Reform and Interstate Welfare Competition:...”, 1998, op. cit.

⁵¹ BROWN, Ch. y OATES, W.E.: “Assistance to the poor in a federal system”, 1987, op. cit., y EPPLE, D. y ROMER, T.: “Mobility and Redistribution”, *Journal of Public Economics*, nº 46, 1991, pp.828-858.

áreas donde menos aceptación tienen las políticas asistenciales y donde las cuantías van a ser menores deberían recibir mayores transferencias del gobierno central. Pero si la eficiencia de los sistemas descentralizados depende del sistema de transferencias a las jurisdicciones no parecen existir razones entonces para no optar directamente por un sistema centralizado.

La consideración de las externalidades asociadas a estos movimientos migratorios hace más compleja la valoración de las ventajas y los límites de cada opción. En este sentido, algunos autores han trasladado la discusión a las posibilidades de cada nivel de gobierno en el desarrollo de la función redistributiva como mecanismo compensador de los hogares más pobres ante las posibles consecuencias de shocks económicos adversos⁵². En un sistema centralizado, el desarrollo de las prestaciones sociales asegura no sólo la redistribución desde los hogares ricos a los pobres sino también la redistribución desde las jurisdicciones que sufren un shock macroeconómico favorable hacia las que sufren otro de carácter adverso. Por esa misma razón, la posibilidad de movimientos migratorios inducidos por las diferencias en las cuantías y en el gasto en estos programas puede servir para que los hogares afectados por un shock macroeconómico adverso disfruten del mismo nivel de renta que los hogares con condiciones similares que viven en jurisdicciones donde el ciclo económico es expansivo.

Esto no evita, sin embargo, el efecto negativo de la movilidad de los contribuyentes con rentas más altas y la distorsión consiguiente en los mercados de trabajo. De nuevo, parece obligado establecer mecanismos compensadores por parte del gobierno central, siendo muy sensibles los cambios en el comportamiento de gasto de los gobiernos territoriales a la fórmula que se adopte. En términos de la equidad global del sistema, parece que son superiores los resultados de los sistemas en los que la financiación de las prestaciones es compartida pero variable según el volumen de beneficiarios que los que se producen cuando las asignaciones para desarrollar las competencias en materia asistencial son fijas. Como muestran los pocos estudios disponibles, la aplicación de la última fórmula limita la capacidad de los gobiernos territoriales para hacer de las prestaciones contra la pobreza un instrumento contracíclico⁵³.

Puede decirse, como síntesis final, que la variedad de argumentos a favor y en contra de la descentralización hace difícil la adopción de una posición inequívoca frente a las virtudes y los límites potenciales de cada una de las opciones. La descentralización de las prestaciones contra la pobreza puede dar lugar a importantes desigualdades a lo largo del territorio y a efectos externos negativos que condicionan la eficiencia del sistema económico. Este segundo argumento, sin embargo, vital para entender las críticas que tradicionalmente ha recibido la asunción de responsabilidades por parte de los gobiernos territoriales, puede aplicarse con mucha mayor consistencia a los países donde existen pocas barreras para la movilidad de los hogares que a aquellos donde ésta supone costes fijos importantes, como es el caso de la mayoría de los países europeos.

⁵² LEE, K.: "Uncertain income and redistribution in a federal system", *Journal of Public Economics*, nº 69, 1998, pp. 413-33.

⁵³ DYE, R.F. y MCGUIRE, T.J.: "Implications for State Welfare Spending When The Next Recession Occurs". Urban Institute: Assessing the New Federalism Discussion Paper, 1999, 99-04.

En estos países, más que discutir si es más eficiente en la lucha contra la pobreza un modelo completamente descentralizado que otro centralizado, parece más lógico plantear cuál es el grado de descentralización óptimo en el desarrollo de este tipo de acciones. No resulta extraño, por tanto, que en la práctica, la discusión adquiera más visos teóricos que efectivos, dado el equilibrio en el reparto de competencias que se observa en muchos países. Las administraciones territoriales han adquirido atribuciones en materias redistributivas, aunque el grueso de la acción redistributiva siga en manos de los gobiernos centrales. No existe un modelo unidireccional, sino modelos eclécticos de protección social, en los que tienen cabida tanto elementos indicativos de una forma centralizada de desarrollo de las prestaciones, como importantes dosis de descentralización.

3.4.2. La prestación frente a la pobreza dentro o fuera del sistema de Seguridad Social

Los pocos trabajos que hasta ahora han abordado la posibilidad del establecimiento de una renta mínima nacional a partir del camino recorrido por las distintas CCAA han subrayado la urgencia de la reforma, a la vez que la existencia de notables dificultades⁵⁴. Dos son las principales vías para mejorar la coordinación y los resultados de los sistemas regionales, dando lugar a distintas situaciones intermedias. La primera supone optar por un planteamiento de convergencia máxima o absoluta y consistiría en la inclusión en la Seguridad Social no contributiva, de un subsistema específico que acogiera el doble derecho a la renta y a la inserción. Frente al considerable alcance de esta línea de revisión del sistema, la segunda alternativa es la posibilidad de armonización de algunos elementos de los sistemas autonómicos, o convergencia parcial, mejorando su coordinación y algunas de las deficiencias actuales, pero respetando casi en su integridad la autonomía en su diseño y gestión.

3.4.2.1. La Renta Mínima dentro del sistema de Seguridad Social

Lógicamente la primera de las alternativas tiene su fundamentación, tal y como hemos venido desarrollando en el capítulo segundo, en el art. 41 de la Constitución en la medida que el modelo que allí se establece permite un progresivo desarrollo del sistema de Seguridad Social hacia un modelo universalista. En este sentido, la definición de una renta mínima nacional supondría la reestructuración del conjunto del sistema no contributivo y debería estar acompañada por medidas que facilitarían la integración de gran parte de las prestaciones actuales.

Dentro de las posibles fórmulas para lograr la mayor convergencia posible de los sistemas destaca la posibilidad de encauzar la definición de una renta mínima nacional a través de la reforma de la Ley de Prestaciones no Contributivas. A los dos supuestos actuales de la ley -vejez e invalidez- podría añadirse un tercero de necesidad. La elección de esta alternativa debe estar acompañada, en cualquier caso de la redefinición del resto de prestaciones asistenciales, siendo la pregunta inmediata el distinto trato que debería recibir cada prestación. Parece lógico concebir que la ampliación de las cate-

⁵⁴ Véase AGUILAR, M., GAVIRIA, M. y LAPARRA, M.: "La caña y el pez. El salario social en las comunidades autónomas 1989-1994", Euroamérica, Madrid, 1995.

rías potencialmente beneficiarias de las PNC aceleraría la transición al nuevo sistema de las antiguas pensiones del FAS y la LISMI. La mayor integración de la protección social pasa también por la incorporación de los complementos de mínimos al nuevo sistema. El segundo gran eje de la nueva organización de las prestaciones no contributivas estaría constituido por la protección a los desempleados, dado que ha sido la reducción de la tasa de cobertura una de las principales fuerzas determinantes de la llegada a las rentas mínimas regionales de nuevos beneficiarios, parece necesario evitar este efecto-tobogán recuperando parte de los niveles protectores anteriores a las últimas reformas.

La segunda ramificación del debate sobre la posible revisión de la Ley de Pensiones no Contributivas es qué queda para las CCAA con esta hipotética reforma. Varias son las alternativas sobre el posible equilibrio de competencias, siendo una variable fija en todas ellas que la gestión de los programas corresponda a las Administraciones Territoriales. Destaca la posibilidad de que cada Comunidad Autónoma financie los complementos familiares, responsabilizándose la Administración Central de la prestación inicial. Igualmente, parece lógico que la inserción fuera también responsabilidad casi exclusiva de las Administraciones Territoriales. También es necesario el establecimiento de una relación más estrecha entre las políticas de inserción territoriales y la Red Básica de Servicios Sociales, reforzando ésta con Programas de Intervención Social Integral apoyados en una profunda vocación interdepartamental.

Varios son, sin embargo, los problemas que suscita esta alternativa. A las dificultades naturales para consensuar un apoyo político suficiente o el inevitable incremento del gasto que generarían estas medidas, se añaden los límites para que los decisores públicos puedan controlar una acción que en sus inicios encontró sus principales trabas en el propio Gobierno Central. Los sucesivos vaivenes ministeriales han reforzado las dificultades para el control de la situación en el momento actual.

3.4.2.2. La Renta Mínima integrada en la competencia autonómica sobre Asistencia Social

No es extraño que aparezcan como más viables las situaciones intermedias entre esta alternativa de reforma y la situación presente. La postura defendida por la mayoría de los sectores de opinión, incluidos los responsables de la Administración Central, consiste, aun manteniendo la Renta Mínima como contenido de la competencia autonómica sobre Asistencia Social, en el posible desarrollo de una ley de mínimos, similar al del Plan Concertado de Servicios Sociales pero adaptado a las rentas mínimas.

En este sentido, no sólo existe la referencia previa del desarrollo de la red de servicios sociales, sino también la experiencia de algunos países de la Unión Europea, en los que se ha ido perfilando un modelo de descentralización parcial, con un progresivo reparto de competencias entre la Administración Territorial y la Central. Baste recordar el modelo francés, de gestión local pero diseño centralizado, en el que la prestación monetaria y el 80% de las medidas de inserción se financian en su totalidad por el Gobierno Central, correspondiendo a los departamentos locales el resto.

Elementos claves para el desarrollo coherente de esta alternativa serían, entre otros, una mayor coordinación de los esquemas regionales bajo los principios trazados en los apartados anteriores, la definición conjunta de Programas integrales de Lucha contra la Exclusión en la que intervinieran distintos departamentos, y una financiación

suficiente desde el Gobierno Central que rebajara el grado de discrecionalidad y que mejorara la eficacia de la gestión, asumiendo las CCAA el compromiso de definir las rentas mínimas como derecho subjetivo. La rebaja en las posibilidades de cambio global del sistema que supone la elección del criterio de convergencia parcial frente a la alternativa anterior origina, sin embargo, que se demore la solución a una parte significativa de las dificultades actuales. Los principales inconvenientes surgen, fundamentalmente, de la persistencia de algunos de los mecanismos generadores de inequidad interregional, que en cualquier caso, y una vez revisados los argumentos a favor y en contra de la centralización-descentralización, no suponen un obstáculo que no pueda ser corregido convenientemente con una ley de mínimos.

En definitiva, las posibilidades y los límites de cada alternativa dependerán en última instancia de su capacidad para reducir los niveles de pobreza y desigualdad y, sobre todo, de su viabilidad financiera. La subrayada restricción presupuestaria, pero también la definición de un nuevo modelo tributario, son elementos que sin duda condicionan la decisión sobre qué nivel de renta mínima es el adecuado para las necesidades económicas y sociales del país. El propio problema de la equidad territorial estará condicionado por el rumbo que adopten los nuevos mecanismos de financiación autonómica. Así, por ejemplo, ante la posible descentralización progresiva de los principales tributos estatales, cuestiones técnicas como la elección del instrumento de recargo autonómico para suplir el hueco dejado por los órganos centrales, además de afectar a la disponibilidad de recursos con la que los gobiernos territoriales asuman sus competencias en la lucha contra la exclusión puede comportar también cambios distributivos muy diferentes.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- ABENDROTH, W., E. FORSTHOFF y K. DOEHRING (1986): “El Estado Social”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- AGUILAR, M., GAVIRIA, M. y LAPARRA, M. (1989): “El salario social sudado”, Ed. Popular, Madrid.
- AGUILAR, GAVIRIA, GOIZUETA y LAPARRA (1991): “La Integración”, Consejería de Integración Social, Comunidad de Madrid.
- AGUILAR, M., GAVIRIA, M. y LAPARRA, M. (1991): “Les limites de l'Espagne sociale: pauvreté, allocation d'assistance et revenu minimum”, *Revue Française des Affaires Sociales*, año 45, extraordinario, octubre, pp. 131-158.
- AGUILAR, M., GAVIRIA, M. y LAPARRA, M. (1994): “El salario social de las Comunidades Autónomas”, en “V Informe sociológico sobre la situación social de España. Sociedad para todos en el año 2000”, Fundación FOESSA, Madrid.
- AGUILAR, M., GAVIRIA, M. y LAPARRA, M. (1995): “La caña y el pez. El salario social en las comunidades autónomas 1989-1994”, Euroamérica, Madrid.
- AGUILAR, M., LAPARRA, M. y GAVIRIA, M. (1995), “Iniciativas locales y comunitarias en la lucha contra la exclusión”, en MORENO, L. y SARASA, S. (comps.): “El Estado del Bienestar en la Europa del Sur”, pp. 331-368. Madrid: CSIC.
- ALARCÓN CARACUEL, M.R. (1986): “La integración de los Servicios Sociales y la Asistencia Social en la Seguridad Social”, en IV Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, Sevilla.
- ALARCÓN CARACUEL, M.R. y GONZÁLEZ ORTEGA, S. (1991): “Compendio de Seguridad Social” Tecnos, Madrid.
- ALARCÓN, M.R. y GONZÁLEZ, S. (1986): “La integración de los servicios sociales y la Asistencia social en la Seguridad Social”, *Temas Laborales*, 7, p. 12.
- ALAYÓN, N. (1989): “Asistencia y asistencialismo. ¿Pobres controlados o erradicación de la pobreza”, Humanitas, Buenos Aires.
- ALBERDI, I. y A. LÓPEZ (1993): “La percepción de la desigualdad entre los españoles”, en VV.AA.: “Opinión pública, vida cotidiana y desigualdades, 1 Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza”, Fundación Argentaria, Madrid.
- ALIENA MIRALLES, R. (1990): “A la sombra de Speenhamland: Una perspectiva histórica para el Ingreso Mínimo de Inserción”, *Documentación Social*, 78, pp. 71-92.
- ALIENA MIRALLES, R. (1990): “A la sombra de Sperrhamland: una perspectiva histórica para el ingreso mínimo de inserción”, *Documentación Social*, 78, pp. 71-92.
- ALIENA MIRALLES, R. (1991), “RMI, le Gouvernement espagnol à contre-courant”, *Revue Française de Affaires Sociales*, 45, (n. extraordinario), pp. 81-97.
- ALIENA MIRALLES, R. (1991). “Rentas mínimas de inserción social”, Valencia, Generalitat Valenciana, Conselleria de Treball i Affers Socials, Institut Valencià de Serveis Socials.

- ALIENA MIRALLES, R. (1991): “El PER a la luz de Europa: La apuesta por la innovación de lo posible”, *Revista de Servicios Sociales*, pp. 81-88.
- ALIENA MIRALLES, R. (1991): “Rentas mínimas de inserción social”, *Institut Valencià de Serveis Socials*, Valencia.
- ALIENA MIRALLES, R. (1991): “RMI, le Gouvernement espagnol à contre-courant”, *Revue Française des Affaires Sociales*, 45, (n. extraordinario), pp. 81-97.
- ALIENA MIRALLES, R. (1992): “Renta mínima: ¿De qué hablamos? Una perspectiva general e internacional”, informe para Escuela Universitaria de Trabajo Social, Universidad de Valencia.
- ALIENA MIRALLES, R. (1992): “Rentas mínimas de inserción social”. Valencia, Generalitat Valenciana, Conselleria de Treball i Affers Socials, Institut Valencià de Serveis Socials.
- ALIENA MIRALLES, R. (1996): “Renta Mínima de Inserción”, en ALEMÁN BRACHO, M.C., y GARCÉS FERRER, J. (coord.) (1996): “Administración Social: servicios de bienestar social”, .op. cit.
- ALIENA MIRALLES, R. (1996): “Renta mínima de inserción”, en Alemán y Garcés (dir.), pp. 577-632.
- ALMANSA PASTOR, J.M. (1971): “Del riesgo social a la protección de la necesidad”, *Revista Iberoamericana de Seguridad Social*, 6, Noviembre-Diciembre, p. 15-75.
- ALMANSA PASTOR, J.M. (1977): *Derecho de la Seguridad Social*. Tecnos. 2ª ed. Madrid.
- ALONSO OLEA, M. (1964): “Las Bases de la Seguridad Social”, *Revista Política Social*, 61, pp. 461-479.
- ALONSO OLEA, M. (1965): “La política de Seguridad Social”, *Boletín de Estudios Económicos*, Universidad Deusto, Vol. XX, Enero-Abril, 64.
- ALONSO OLEA, M. (1978): “Presentación y análisis del Código de Seguridad Social, situación actual”, en “Un nuevo modelo europeo de Seguridad Social. El proyecto de Código de Lovaina”, IESS, Madrid, pp. 14 y ss.
- ALONSO OLEA, M. (1979): “El sistema normativo de; Estado y de las Comunidades Autónomas”, Cívitas, Madrid.
- ALONSO OLEA, M. (1982): “Cien años de Seguridad Social”, *Papeles Economía Española*, 12-13, pp. 107-116.
- ALONSO OLEA, M., y TORTUERO PLAZA, J.L. (1997): “Instituciones de Seguridad Social”, Cívitas, 14ª ed. revisada, Madrid.
- ALONSO OLEA, M., y TORTUERO PLAZA, J.L. (2000): “Instituciones de Seguridad Social”, Cívitas, 17ª ed. revisada, Madrid.
- ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SECURITÉ SOCIALE (1979): “Méthodes de financement de la Sécurité Sociale. Leurs effets économiques et sociaux”. A.I.S.S. Etudes et Recherches, nº 15, Genève.
- AYALA, L. (1997): “Análisis económico de los sistemas de rentas mínimas en España desde una perspectiva comparada”, tesis doctoral, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid (Mimeo).

- AYALA, L. (2000): “Las rentas mínimas en la reestructuración de los estados del bienestar: Un análisis económico desde una perspectiva comparada”, CES, Madrid.
- AYALA, L., MARTINEZ, R. y RUIZ-HUERTA, J. (1993): “La distribución de la renta en España en los años ochenta: una perspectiva comparada”, en AA.VV: “I Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza”, vol. II, Fundación Argentaria, Madrid.
- AYALA, L., MARTINEZ, R. y RUIZ-HUERTA, J. (1995): “La renta de las personas mayores”, en AA.VV: “Las actividades económicas de las personas mayores”, SECOT, Madrid.
- AYALA, L., MARTINEZ, R. y RUIZ-HUERTA, J. (1996): “La distribución de la renta en España desde una perspectiva internacional: tendencias y factores de cambio”, en AA.VV: “La distribución de los recursos”, Fundación Argentaria-Visor, Madrid.
- BAICKER, K. (2000): “The Spillover Effects of State Spending”, Joint Center for Poverty Research Working Paper, nº 155.
- BALDWIN, P. (1992): “Beveridge in the longue durée”, *International Social Security Review*, 45, 1-2, pp. 61-83.
- BALDWIN, P. (1992): “La política de solidaridad social”, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- BALDWIN, P. (1994): “The Politics of Social Solidarity. Class bases of the European Welfare State 1875-1975”, Cambridge University Press, 1990. V.c.: “La política de solidaridad social. Bases sociales del Estado de Bienestar Europeo, 1875-1975”, Ministerio de Trabajo, Madrid.
- BANDRÉS, E. y SÁNCHEZ, A. (1996): “Las políticas de protección social en España (1970-1990)”, en B. Pena (dir.): “Distribución personal de la renta en España”, Pirámide, Madrid, pp. 15-62.
- BEVERIDGE, W. (1944): “Full Employment in a free society”, HMSO, London, 1944. Versión española “Pleno Empleo en una sociedad libre”, Centro Publicaciones Ministerio Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989.
- BEVERIDGE, W.H. (1942): *Social Insurance and Allied Services*. H.M.S.O. London. Versión española “Seguro social y servicios afines”, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989.
- BROWN, Ch. y OATES, W.E. (1987): “Assistance to the poor in a federal system”, *Journal of Public Economics*, 32/1987, pp. 307-330. Publicado en Oates (1998), pp. 402-425.
- BRUECKNER, J.K. (1998): “Welfare Reform and Interstate Welfare Competition: Theory and Evidence”, Urban Institute: Assessing the New Federalism Occasional Paper, nº 21.
- CAMPBELL, T. (1991): “Decentralization to Local Government in Latin American Countries: National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management”, LACTD Regional Studies Program nº5, Washington, Banco Mundial.
- CARITAS (1986): “La pobreza en España: extensión y causas”, Seminario sobre la pobreza, Cáritas Española, Madrid.
- CARITAS (1989): “Dossier sobre renta mínima y salario ciudadano”, Madrid, Servicio de Documentación de Cáritas Española.

- CARITAS (1989): “La marginación y la renta mínima garantizada, Programa europeo de lucha contra la pobreza”, Encuentro transnacional de Florencia, 11/13 septiembre 1989, Cáritas, Madrid.
- CARITAS (1990): “Dossier I y II sobre Renta Mínima”, Noviembre 1989 y Febrero 1990.
- CARITAS (1990): “Dossier sobre renta mínima y salario ciudadano”, Volumen II, Madrid, Servicio de Documentación de Cáritas Española.
- CARITAS (1990): “Renta mínima y salario ciudadano”, Documentación social, 78, enero-marzo. Madrid: Cáritas Española.
- CARITAS (1994): “Seminario sobre empresas de inserción: constatación y propuestas”, El Esorial, Febrero.
- CARITAS (1997): “La inserción por lo económico: experiencias de inserción laborales en la economía social”, Cáritas, Madrid.
- CARITAS (2000): “La inserción social a debate”, Documentación Social, 117-118, pp. 15-48.
- CARITAS ARAGÓN (1990): “Actas del simposio sobre la pobreza en Aragón”, Zaragoza.
- CARITAS ARAGÓN (1990): “Jornadas sobre Inserción y Renta Mínima”, Zaragoza, 3 y 4 Mayo 1990, Zaragoza.
- CARITAS ARAGON (1991): “Aportación del Consejo Regional acerca de la implantación de la Renta Mínima de Inserción en la Comunidad Autónoma de Aragón”, Cáritas Aragón, Zaragoza.
- CARITAS DIOCESANA EL FERROL (1990): “Dossier renta Mínima”, Departamento Acción Social, Solario Ciudadano.
- CASCAJO CASTRO, J.L. (1988): “La tutela constitucional de los derechos sociales”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- CASE, A.C., HINES, J.R. y ROSEN, H.S. (1993): “Budget Spillovers and Fiscal Policy Interdependence: Evidence from the States”, *Journal of Public Economics*, vol.52.
- CASTELLS, A. (2001): “La descentralización de las políticas sociales en el Estado del bienestar”, Institut d'Economia de Barcelona, Document de treball 2001/3.
- CASTEL, R. (1992): “La inserción y los nuevos retos de las intervenciones sociales”, en Fernando Álvarez-Uría (ed.): “Marginación e Inserción”, Editorial Endymion, Madrid.
- CASTEL, R. (1992): “La inserción y los nuevos retos de las necesidades sociales”, en ALVAREZ-URIA, F. (ed.): “Marginación e Inserción”, Endymion, Madrid.
- CASTEL, R. (1999): “Minima socia ux, allocation compensatrice de revenu et RMI”, en Castel, R., Godino, R., Jalmain, M. Y Piketty, T.: “Pour une réforme du RMI”, Paris, Notes de la Fondation Saint Simon 104, février 1999, pp. 39-48.
- CASTEL, R. y LAE, J.F. (1992): “Le revenu minimum d'insertion. Une dette sociale”. L'Harmattan, París.
- CENTRE D'ETUDE DES REVENUS ET DES COÛTS (1988): “Protection sociale et pauvreté. Protection légale et expériences locales de revenu minimum garanti”, *La Documentation Française*, 88.

- CENTRE D'ETUDE DES REVENUS ET DES COUTS (1990): "Atouts et difficultés des allocataires du revenu minimum d'insertion: rapport d'étape", Documents du Centre d'étude des revenus et des coûts, 98, pp. 1-133.
- CENTRE D'ETUDE DES REVENUS ET DES CÔÛTS (1991): "Atouts et difficultés des allocataires du revenu minimum d'insertion. Rapport final", La Documentation Française, 102.
- CLERC, D. (1997): "Justificación de la renta de existencia: un análisis crítico", Boletín de Información Sociolaboral Internacional, 25.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1989): "Anteproyecto de la Comisión sobre la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales", adoptado el 17 de mayo de 1989, Revista de Economía y Sociología del Trabajo, 4-5, junio de 1989.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1992): "Recomendación a los Estados miembros, sobre la convergencia de los objetivos y de las políticas de protección social", COM, 92/442/CEE.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1994): "La protection sociale en Europe", en "El Estado del Bienestar posible", Revista Instituto Estudios Económicos, 1 y 2, pp. 61 y ss.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1994): "Libro Blanco: La Política social europea. Un paso adelante para la Unión", Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1994): "Libro verde: Política social europea. Opciones para la Unión", Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (1992): "Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la aplicación de la recomendación 92/441/CEE, de 24 de junio de 1992, sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social", mimeo.
- COMISIÓN EUROPEA (1993): "Protección Social en Europa", Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (1994): "La Protección Social en Europa 1993", Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (1995): "Informe sobre la protección social en Europa 1995", Bruselas, octubre.
- COMISIÓN EUROPEA (1996): "La protection sociale dans les états membres de l'Union: situation au 1^{er} juillet 1995 et évolution", Luxemburgo.
- COMISIÓN EUROPEA (1997): "El fomento del papel de las Asociaciones y Fundaciones en Europa", Luxemburgo, Comunicación de la Comisión Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COMISIÓN EUROPEA (1999): "La protection sociale dans les États membres de L'Union européenne", Bruselas.
- COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1989): "Dictamen sobre la pobreza", Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 28 de agosto de 1989. C 221/10. (En CÁRITAS, 1989, pp. 27-31).

- COMITÉ ESPAÑOL PARA EL BIENESTAR SOCIAL (1983): “Los servicios asistenciales y sociales en el estado de las Autonomías”, Marsiega, Madrid.
- COMITÉ ESPAÑOL PARA EL BIENESTAR SOCIAL (1990): “Acciones frente a la pobreza”, Acebo, Madrid.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1995): “Portrait social de l'Europe”, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1997): “Missoc - La protection sociale dans les États membres de l'Union européenne”, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.
- CONSEJO DE EUROPA (1980): “Les Services Sociaux”, Estrasburgo.
- CONSEJO DE EUROPA (1992): “Informe sobre Seguridad Social en una sociedad cambiante”, MTSS, Madrid.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (1995): “Informe sobre la situación del empleo de las personas con discapacidad y propuestas para su reactivación”, Madrid, octubre.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (1995): “Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral. 1994”, Madrid.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (1996): “La pobreza y la exclusión social en España”, Informe núm. 8, Madrid.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (1996): “La pobreza y la exclusión social en España”, Colección Informes, 8/1996, Madrid.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2001): “La pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del plan nacional para la inclusión social”, Sesión extraordinaria del Pleno de 30 de mayo de 2001.
- CONSEJO GENERAL COLEGIOS OFICIALES DIPLOMADOS TRABAJO SOCIAL (1986): “De la beneficencia al bienestar social”, Cuatro siglos de Acción Social, Madrid.
- CRUZ VILLALÓN P. (1991): “La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre Autonomías Territoriales”, en Estudios sobre la Constitución Española, T. IV, Cívitas, Madrid.
- CRUZ ROCHE, I. (1984): “Análisis económico de la Seguridad Social española: 1.972-1.982”. Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid.
- CRUZ ROCHE, I. (1991): “Aspectos económicos de la evolución de la Seguridad Social no contributiva”, en JIMÉNEZ, A. (ed.): “Pensiones no contributivas”, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Colección Seguridad Social, 1, Madrid.
- CRUZ ROCHE, I. (1991): “La financiación de los servicios sociales”, en “La financiación de la protección social. La reforma financiera del sistema español de Seguridad Social en 1989”, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- CRUZ ROCHE, I. (1994): “La dinámica y estructura de la universalización de las pensiones”, en JUÁREZ, M. (ed.): “V Informe Sociológico sobre la Situación Social en España”, Fundación FOESSA, Madrid.
- CRUZ ROCHE, I. (1994): “La protección por desempleo”, en JUÁREZ, M. (dir.): “V Informe Sociológico sobre la Situación Social en España”, Fundación FOESSA, Madrid.

- CRUZ ROCHE, I., DESDENTADO BONETE, A. y RODRIGUEZ CABRERO, G. (1985): "Política Social y crisis económica", Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- CRUZ ROCHE, I., DESDENTADO BONETE, A. y RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1995): "Política social y crisis económica", Siglo XXI de España Editores, Madrid.
- DAHRENDORF, R. (1987): "The erosion of citizenship and its consequences for us all", *New Stateman & society*, Junio.
- DAHRENDORF, R. (1990): "El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad", Mondadori, Madrid.
- DUPEYROUX, J.J. (1966): "L'évolution des systèmes et la théorie générale de la sécurité sociale", *Droit. Social*, 2, pp. 110 y ss.
- DUPEYROUX, J.J. (1976): "Sécurité Sociale: Adapter la nature des ressources á celle des dépenses". *Le Monde*. 21, Septiembre.
- DUPEYROUX, J.J. (1980): "Droit de la Sécurité Sociale". Dalloz, 3ª ed., París.
- DYE, R.F. y MCGUIRE, T.J. (1999): "Implications for State Welfare Spending When The Next Recession Occurs". *Urban Institute: Assessing the New Federalism Discussion Paper 99-04*.
- EDIS (y otros) (1998): "Las condiciones de vida de la población pobre en España. Informe general", Madrid, FOESSA/Cáritas.
- EDIS-CÁRITAS (1984): "Pobreza y marginación", *Documentación social*, 56-57, julio-diciembre. Madrid: Cáritas Española.
- EPPLE, D. y ROMER, T. (1991): "Mobility and Redistribution", *Journal of Public Economics*, nº 46, pp.828-858.
- ESCUADERO RODRÍGUEZ, R. (1991): "El desarrollo reglamentario de la Ley de pensiones no contributivas", *Relaciones Laborales*, 12.
- ESCUADERO RODRÍGUEZ, R. (1991): "Una norma de envergadura: la ley de prestaciones no contributivas de la Seguridad Social", I y II, *Relaciones Laborales*, 4, Febrero, pp. 47-83.
- ESTEVE, F. y MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (1994): "La distribución de la renta en España en la década de los ochenta. Las políticas de redistribución fiscal desde la fiscalidad", en JUÁREZ, M. (ed.): "V Informe Sociológico sobre la situación Social en España", vol. 2, Madrid.
- ESTÉVEZ GONZÁLEZ, C. (1998): *Las rentas mínimas autonómicas*, Madrid, Consejo Económico y Social.
- EUROSTAT (1996): "Des chiffres pour se connaître. Portrait statistique de l'Union européenne".
- EUROSTAT: "Recettes et dépenses de protection sociale", varios años, Luxemburgo.
- EUZEBY, A. (1979): "Financement de la Sécurité Sociale et employ". *Droit Social*. Noviembre, pp. 384-95.
- EUZEBY, A. (1980): "Faut-il fiscaliser la Sécurité Sociale?". *Droit Social*. Mayo, pp. 181-90.

- EUZEBY, Ch. (1984): “Le financement de la sécurité sociale: les paradoxes d'une réforme”, *Futuribles*, 79, pp. 27 y ss.
- EUZEBY, Ch. (1987): “Le revenu minimum garanti: expériences et propositions”, *Revue Internationale du Travail*, 106, 3, pp. 329-355.
- EUZEBY, Ch. (1987): “Sécurité sociale, emploi et réduction du temps de travail”, BIT, Gênevè.
- EUZEBY, Ch. (1988): “Le revenu minimum garanti: une formule en gestation”, *Droit Social*, 3, pp. 262-271.
- EUZEBY, Ch. (1989): “El ingreso mínimo garantizado: experiencias europeas”, en “Jornadas sobre Prestaciones no contributivas y lucha contra la pobreza”, 4 y 5 de mayo de 1989, Instituto Sindical de Estudios.
- EUZEBY, Ch. (1989): “Etude en Annexe du Rapport que sur le thème Revenus Minimum garantis, Commission des Affaires Sociales, Santé et famille à l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe”, Strasbourg, Julio, p.12.
- EUZEBY, Ch. (1990): “El ingreso mínimo garantizado: experiencias europeas”, *Claridad*, 35, Madrid, pp. 33-44.
- EUZEBY, Ch. (1990): “La renta mínima en los países de la C.E.E.: experiencias y perspectivas”, en “Nuevas necesidades-nuevas prestaciones”, Asociación Economía de la Salud, Servicio de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria, pp. 81-102.
- EUZEBY, Ch. (1990): “Protección sociale et revenu minimum garanti. Une perspective internationale”, *Futuribles*, 139, pp. 3-26.
- EUZEBY, Ch. (1991): “Le revenu minimum garanti dans la CEE. Expériences et propositions”, *Revue Française des Affaires Sociales*, año 45.
- EUZEBY, Ch. (1991): “Le revenu minimum garanti”, Paris, La Découverte.
- EUZEBY, Ch. (1993): “Du revenu minimum d'insertion au revenu minimum d'existence”, *Futuribles*, 177, pp. 41-53.
- FIGLIO, D.N., KOLPIN, V. y REID, W.E. (1998): “Asymmetric Policy Interaction among Subnational Governments: Do States Play Welfare Games?”, Institute for Research on Poverty, Discussion Paper, nº1154-98.
- FOESSA (comp.) (1994): “V Informe Sociológico sobre la situación social en España”, Fundación FOESSA. Madrid.
- FORSTHOFF, E. (1967): “Sociedad industrial y Administración Pública”, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid.
- FUENTES QUINTANA, E. (1983): “Hacienda democrática y reforma fiscal. Notas para un balance de la reciente experiencia histórica española”, en G. Anes, L. A. Rojo y P. Tedde (eds.): “Historia económica y pensamiento social. Estudios en homenaje a Diego Mateo del Peral”, Alianza/Banco de España, Madrid, pp. 475-521.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R. (1986): “Curso de Derecho administrativo”, Civitas, 4ª ed. Madrid.
- GARCÍA-PELAYO, M. (1977): “Las transformaciones del Estado contemporáneo”, Alianza, Madrid.

- GARRORENA MORALES, A. (1984): “El Estado Español como Estado social y democrático de Derecho”, Tecnos, Madrid.
- GILBERT, B.B. (1966): *The evolution of National Insurance in Great Britain: The origins of the welfare state*. Michael Joseph, London.
- GOBIERNO DE NAVARRA-UNIVERSIDAD PÚBLICA DE NAVARRA (1998): “Plan de lucha contra la exclusión social en Navarra 1998-2005. Una respuesta a las situaciones de pobreza y marginación social”. Gobierno de Navarra. Pamplona.
- GÓMEZ SALA, J.S. (1986): “Efectos económicos de los programas públicos de pensiones”. *Hacienda Pública Española*, 101, pp. 219-248.
- GÓMEZ SALA, J.S. (1987): “Efectos económicos de las pensiones públicas. Análisis del caso español”. *Hacienda Pública Española*, 104, pp. 147-162.
- GÓMEZ SALA, J.S. (1987): “Los efectos de las pensiones del Sistema de Seguridad Social sobre el ahorro: 1967-1983”. *Papeles de Economía Española*, 30-31, pp. 369-371.
- GÓMEZ SALA, J.S. (1989): “Pensiones públicas, ahorro y oferta de trabajo. Análisis del caso español”, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- GÓMEZ SALA, J.S. (1992): “El gasto público en pensiones en España y los países de la O.C.D.E.: Sus efectos sobre la oferta laboral”. Fundación BBV, mimeografiado.
- GÓMEZ SALA, J.S. (1993): “Actividad laboral y protección pública a la vejez”, *Hacienda Pública Española*. 126, pp. 51-108.
- HAYEK, F. (1984): “Los fundamentos de la libertad”, Unión Editorial, Madrid.
- INE (1993): “Estudio de los hogares menos favorecidos según la Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-1991. Primeros resultados”, INE. Madrid.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS DE SANIDAD Y SEGURIDAD SOCIAL (1981): “La financiación de la Seguridad Social: Los modelos alternativos y su crítica”. Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, Madrid.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS LABORALES Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL (1983): “Un nuevo sistema de Seguridad Social en el marco de la Constitución y de los tratados internacionales”. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (1987): “Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y minusvalías. Año 1986”, Madrid, 1987.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (1995): “Encuesta de presupuestos familiares 1990-1991”, Madrid.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID (1996): “Encuesta de presupuestos familiares. Desigualdad y pobreza en España”, Madrid.
- INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES (1989): “La tercera edad en España. Aspectos cuantitativos”, Madrid.
- INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES (1989): “Las personas con minusvalía en España. Aspectos cuantitativos”, Madrid.

- INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES (1994): “Clasificación internacional de deficiencias, discapacidades y minusvalías. Manual de clasificación de las consecuencias de la enfermedad”, 2ª ed., Madrid.
- INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES: “Memoria de actividades del INSER-SO 1993”, Madrid, varios años.
- INTERVENCIÓN SOCIAL (1992): “Jornadas sobre el salario social. conclusiones y propuestas de los grupos”, nº. 1.
- JUÁREZ, M. y V. RENES (1994): “Población, estructura y desigualdad social, V Informe sobre la situación social en España”, vol. 1, Fundación FOESSA, Madrid.
- KLUGMAN, J. (1997): “Decentralization: A Survey from a Child Welfare Perspective”, Innocenti Occasional Papers, Economic and Social Policy Series, nº61. Florencia, UNICEF International Child Development Centre.
- LEE, K. (1998): “Uncertain income and redistribution in a federal system”, *Journal of Public Economics*, nº 69, pp. 413-33.
- LINDBECK, A. (1994): “Ampliación excesiva, reforma y retroceso del Estado de Bienestar”, *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 1 y 2, pp. 27-60.
- LISTER, R. (1990): “The exclusive society”, Child Poverty Action Group, Londres.
- LUHMANN, N. (1993): “Teoría política en el Estado de Bienestar”, Alianza, Madrid.
- MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE, MINISTÈRE DE LA SOLIDARITÉ, DE LA SANTÉ ET DE LA PROTECTION SOCIALE (1988): “Pauvreté, Précarité, Revenu Minimum. Références Sociales. Textes”, La Documentation Française, Paris.
- MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES (1989): “Informe sobre diferentes prestaciones sociales en la CEE y en España: rentas de inserción”, Madrid. (Mimeo)
- MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES (1995): “Documento aprobado por la Conferencia Sectorial referido a la flexibilización de las prestaciones básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales del Plan Concertado. Sistema Público de Servicios Sociales, memoria anual 1993”, Madrid.
- MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES (1995): “Rentas mínimas de inserción: orígenes, modelos y aplicación en las Comunidades Autónomas”, Madrid, mimeo.
- MINISTERIO DE ASUNTOS SOCIALES (1995): “Sistema Público de Servicios Sociales Básicos”. Memoria Anual 1993/Previsiones 1994, Madrid.
- MINISTERIO DE SANIDAD Y SEGURIDAD SOCIAL (1977): “Libro Blanco de la Seguridad Social”. Secretaría General Técnica, Madrid.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (1988-1997): “Memorias del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en Corporaciones Locales”, Secretaría General de Asuntos Sociales, Madrid.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (1997): “El Sistema Público de Servicios Sociales”, Secretaría General de Asuntos Sociales, Subdirección General de Publicaciones, Madrid.

- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (1998): “Catálogo de Prestaciones de Servicios Sociales de Atención Primaria”, Secretaría General de Asuntos Sociales, Madrid.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1966): “Informe sobre los Servicios Sociales y la Asistencia Social en España”, Madrid.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1985): “Documento base sobre la reforma de la Seguridad Social para la Comisión Tripartita del Acuerdo Económico y Social (A.E.S.)”. Colección Informes, Serie Seguridad Social, Madrid.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1985): “Evolución y tendencias de la Seguridad Social durante la crisis económica”.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1985): “Memoria del proyecto de Ley para la racionalización de la estructura y de la acción protectora de la Seguridad Social”, Madrid.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1988): “Pleno empleo en una sociedad libre”, Madrid.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1989): “Seguro Social y servicios afines”, Madrid.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1985): “Proyección económica-actuarial de los gastos e ingresos de la Seguridad Social. 1.985-1.993”, Colección Informes, Serie Seguridad Social, Madrid.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1990): “El salario social: una nueva prestación de carácter asistencial y/o para la reinserción”, Boletín 3 de la Subdirección General de Estudios Socioeconómicos, Marzo, pp. 161-210.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1991): “Estudios preparatorios para la ley de prestaciones no contributivos”, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1991): “Pensiones no contributivas”, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1992): “La Seguridad Social en una sociedad cambiante”, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1992): “Los Sistemas de Seguridad Social y las nuevas realidades sociales”, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (1996): “La Seguridad Social en el umbral del siglo XXI. Estudio económico-actuarial”, Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. (1992) Régimen de Distribución de Competencias entre Estado y Comunidades Autónomas: Asistencia Social. Colección Informes y Documentos, Serie Administración del Estado, Madrid.

- MONTOYA MELGAR, A. (1979): "Ejercicio y garantías de los derechos fundamentales en materia laboral", *Revista de Política Social*, núm. 121, enero-marzo, Ed. Centro de Estudios Constitucionales, p. 343.
- MOUTON, P. (1981): "Méthodes de financement de la Sécurité Sociale dans les pays industriels: Analyse internationale". En O.I.T.: *Sécurité Sociale: Quelle méthode de financement? Une analyse internationale*. Genève, capítulo 1.
- MUÑOZ DEL BUSTILLO, R. (Comp.) (1989): "Crisis y futuro del Estado de Bienestar", Alianza, Madrid.
- MUÑOZ MACHADO, S. (1985): "La formación y la crisis de los servicios sanitarios públicos", Alianza, Madrid.
- NOYA, J. (1996): "Justicia distributiva: actitudes, posiciones sociales y consecuencias políticas en España", en VV.AA.: "Perspectivas teóricas y comparadas de la desigualdad", Fundación Argenteria-Visor, Madrid.
- O.C.D.E. (1977): "Les systèmes de pension pour les personnes âgées". París.
- O.C.D.E. (1988): "La réforme des régimes publics de pensions", París.
- O.C.D.E. (1992): "Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la aplicación de la Recomendación 92/441/CEE, de 24 de junio de 1992, sobre los criterios comunes relativos a recursos y prestaciones suficientes en los sistemas de protección social".
- O.I.T. (1958): "La Seguridad Social. Manual de Educación Obrera". Ginebra.
- O.I.T. (1983): "Sécurité Sociale: Quelle méthode de financement? Un analyse internationale". Genève.
- O.I.T. (1984): "Introducción a la Seguridad Social". Ginebra, 3ª ed.
- O.I.T. (1984): "La seguridad social en la perspectiva del año 2000", Ginebra.
- PARADA VÁZQUEZ, R. (1993): "Derecho Administrativo. II Organización y empleo público", Marcial Pons, 7ª ed., Madrid.
- PAREJO ALONSO, L. (1983): "Estado social y Administración Pública. Los Postulados constitucionales de la reforma administrativa", Cívitas, Madrid.
- PARLAMENTO DE ANDALUCIA (1990): "Información documental: Salario Social", Servicio de Documentación, Parlamento Andalucía, Sevilla.
- PARLAMENTO EUROPEO (1988): "Resolución sobre la lucha contra la pobreza en la Comunidad Europea", *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 16 de octubre de 1988. Doc A 2.-171/88.
- PAUGAM, S., ZOYEM y CHARBONNEL en "Précarité et risque d'exclusion en France", CERC/La Documentation Française, París, 1993.
- QUESADA POLO, S. (1990): "Planteamiento y recomendaciones del Consejo de Europa sobre Seguridad Social y Renta Mínima", *Documentación Social*, 78, Cáritas Española, Madrid, pp. 29-52,
- RITTER, G.A. (1991): "El Estado Social, su origen y desarrollo en una comparación internacional, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social", Madrid.

- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (1993): “Integración, asistencialización y exclusión en el Estado de bienestar”, en ALBARRACIN, J. et al. (comp.): “La larga noche neoliberal. Políticas económicas de los ochenta”, Barcelona-Madrid, Icaria-Instituto Sindical de Estudios.
- RODRIGUEZ PIÑERO, M. (1991): “La dimensión constitucional de las pensiones de Seguridad Social no contributivas”, en “Pensiones no contributivas”, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, pp. 153-168.
- RUIZ-HUERTA, J. y R. MARTÍNEZ (1994): “La pobreza en España: ¿Qué nos muestran las EPF?”, Documentación Social, núm. 96.
- SÁNCHEZ MALDONADO, J. (coord.) (2000): “Balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas con la Administración Central. 1996”, Consejería de Economía y Hacienda, Junta de Andalucía, Sevilla, mimeo.
- SÁNCHEZ MALDONADO, J. y GÓMEZ SALA, J.S. (1996): “Análisis económico de las pensiones”, Serie Documenta, Centro de Estudios de Economía del Sector Público, Fundación BBV, Bilbao.
- SÁNCHEZ MALDONADO, J. y GÓMEZ SALA, J.S. (1996): “Pensiones públicas: una revisión de sus efectos económicos y su financiación”, Hacienda Pública Española, 137-2/1996, pp. 83-110.
- SÁNCHEZ MALDONADO, J. y GÓMEZ SALA, J.S. (2000): “Aspectos distributivos regionales de las pensiones contributivas de la Seguridad Social”, Centro de Estudios de Economía del Sector Público, Fundación BBV, Bilbao, mimeo.
- SEGURA, J. (1993): “Intervención pública y política de bienestar: el papel del Estado”, en J. L. García Delgado (dir.): “España, economía”, edición aumentada y actualizada, Espasa Calpe, Madrid, pp. 1023-1049
- SHRODER, M. (1995): “Games the States Don’t Play: Welfare Benefits and the Theory of Fiscal Federalism”, The Review of Economics and Statistics, vol.77, nº1, pp.183-191.
- SUÁREZ GONZÁLEZ, F. (1982): “La Seguridad Social y la Constitución Española de 1978”, Papeles Economía Española, 12-13, Madrid, pp. 119-128.
- VELARDE, J. (1990): “El tercer viraje de la Seguridad Social en España”, Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- VV. AA. (1989): “La pobreza en la España de los ochenta”, Madrid, Acebo.
- VV.AA. (1983): “Hacia un nuevo sistema de Seguridad Social. Estudio en el marco de la Constitución y de los tratados internacionales”, Instituto de Estudios Laborales y de Seguridad Social, Madrid.
- VV.AA. (1989): “El ingreso mínimo garantizado. Experiencias europeas”, en “Prestaciones no contributivas y lucha contra la pobreza”, Instituto Sindical de Estudios, Madrid.
- VV.AA. (1990): “Historia de la acción social pública en España”, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- VV.AA. (1990): “Simposio renta mínima y salario ciudadano”, Documentación Social, 78, número monográfico sobre la renta mínima.
- VV.AA. (1994): “La pobreza en España hoy”, Documentación Social, 96.
- VV.AA. (1996): “Dilemas del Estado de Bienestar”, Fundación Argenteria/Visor, Madrid.

- WILDASIN, D.E. (1991): "Income redistribution in a common labor market", *American Economic Review*, vol. 81, n°4, pp. 757-774.
- ZIMMERMANN, H. (1999): "Experiences with German fiscal federalism: how to preserve the decentral content?", en Fossati-Panella (1999), pp. 162-176.
- ZORRILLA RUIZ, M.M. (1982): "Competencias de las Comunidades Autónomas en materia de legislación laboral", *Revista de Trabajo*, 67-68, pp. 545-587.
- ZORRILLA RUIZ, M.M. y MANRIQUE LÓPEZ, V.F. (1986): "Panorama del Derecho de la Seguridad Social: un futuro incierto para el año 2000", *REDT*, 28.
- ZUFIAUR, J.M^a. (1990): "La UGT y el Ingreso Mínimo garantizado", *Documentación Social*, 78, Cáritas Española, Madrid, pp. 355-372.