

8

INFORME ESPAÑA 2 0 0 1

una interpretación
de su realidad social



Fundación Encuentro



Edita: Fundación Encuentro
Oquendo, 23
28006 Madrid
Tel. 91 562 44 58 - Fax 91 562 74 69
correo@fund-encuentro.org
www.fund-encuentro.org

ISBN: 84-89019-12-6

ISSN: 1137-6228

Depósito Legal: M-8881-2001

Fotocomposición e Impresión: Albadalejo, S.L.
Albadalejo, 6 - 28037 Madrid

PARTE TERCERA: CRECIMIENTO Y DESARROLLO**Capítulo I****ASPECTOS ECONÓMICOS DE LA EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN**

51

I.	Tesis Interpretativas	53
1.	De la pobreza a la exclusión	53
2.	El Estado y el tercer sector en la integración social	54
II.	Red de los Fenómenos	56
1.	Pobreza y exclusión social: significado y alcance	57
1.1	Los conceptos	57
1.2	Luces y sombras del concepto de exclusión social	61
1.3	Pobreza y exclusión social en la Unión Europea	62
1.4	Nuevo contexto de las políticas de integración social	74
2.	Intervención necesaria y límites del Estado	75
2.1	El Estado de Bienestar	76
2.2	Crisis del Estado de Bienestar y desarrollo del fenómeno de la exclusión	77
3.	Políticas públicas de integración social	83
3.1	Una visión general	83
3.2	Cobertura del desempleo	88
3.3	Pensiones y otras prestaciones no contributivas	92
3.4	Servicios sociales	100
4.	Estrategias privadas de integración social	103
4.1	Nuevas "fronteras" entre lo público y lo privado	103
4.2	¿Quiénes son tercer sector?	106
4.3	Diversidad y heterogeneidad	107
4.4	Tercer sector e integración social	112
5.	Políticas de integración: menos centralización, ¿más eficacia?	116
5.1	Protagonismo creciente de autonomías y ayuntamientos	118
5.2	Mayor participación de los actores sociales	120

Capítulo I

ASPECTOS ECONÓMICOS DE LA EXCLUSIÓN Y POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN

I. TESIS INTERPRETATIVAS

1. De la pobreza a la exclusión

La pobreza, entendida como insuficiencia de recursos para hacer frente a las necesidades materiales, sigue constituyendo un problema de primera magnitud en el mundo desarrollado. Aunque en los países ricos la pobreza más severa se ha reducido notablemente, hasta el punto de desaparecer casi en algunas áreas del “primer mundo”, subsisten aún en todas partes colectivos importantes que sufren niveles elevados de pobreza relativa. La desigualdad en el reparto de los frutos del crecimiento económico y la insuficiencia de las políticas de protección social para asegurar un nivel de vida adecuado a todos los ciudadanos son los principales factores explicativos de este fenómeno.

Paralelamente, los intensos cambios económicos, demográficos y sociales que están teniendo lugar en España y en otros países europeos hacen surgir nuevos problemas y generan procesos de exclusión social de determinados colectivos (inmigrantes de países pobres, parados de larga duración, minorías étnicas...). Estos procesos no pueden entenderse adecuadamente sólo en términos de carencia de recursos económicos, sino que consisten en una serie de desventajas y dificultades de integración en distintos ámbitos (trabajo, relaciones sociales, salud, educación, actividades comunitarias) que terminan por vaciar de contenido el concepto de ciudadanía. En todo caso, es preciso resaltar que la pobreza y la exclusión social se hallan estrechamente relacionadas, por lo que las políticas orientadas a combatir ambos fenómenos deben partir de una estrategia general común.

Los procesos de exclusión social no son todavía suficientemente conocidos en los países desarrollados. A diferencia de la pobreza, la exclusión alude a fenómenos de carácter dinámico y multidimensional de perfiles más complejos y, en consecuencia, de más difícil medición. Tanto la delimitación del concepto como la elaboración de instrumentos de análisis de la exclusión social se hallan todavía en una fase muy preliminar, abiertas a un intenso debate por parte de los políticos y los científicos sociales. Los indicadores que utilizan en la actualidad instituciones como Eurostat para describir la exclusión, aunque han servido para señalar una serie de áreas de interés distintas a los ingresos monetarios, son todavía demasiado imperfectos y limitados para dar cuenta del fenómeno. Seleccionar nuevos y mejores indicadores de exclusión y generar la información necesaria para medirlos es una tarea urgente, tanto para conocer mejor los distintos colectivos afectados como para poner en marcha políticas eficaces para la in-

tegración. Por ello, el trabajo de aclaración conceptual, análisis y medición nos parece esencial en este ámbito.

2. El Estado y el tercer sector en la integración social

Las nuevas formas de pobreza y exclusión social que afectan a los países desarrollados en la actualidad son difíciles de solucionar a través de las políticas tradicionales del Estado de Bienestar. Los mecanismos de redistribución de renta y prestaciones sociales característicos de los Estados democráticos occidentales se enfrentan a numerosos problemas, desde la insuficiencia de los modelos contributivos para atender a muchas realidades sociales (familias monoparentales, parados de larga duración, inmigrantes de países pobres, núcleos de marginación en las grandes ciudades, etc.) hasta las críticas a la eficacia de los programas redistributivos o las restricciones financieras que imponen claros límites a las políticas de gasto público. Por otra parte, muchos de los procesos de segmentación y exclusión social no se deben a un mero problema de insuficiencia o mal reparto de la renta, sino que tienen sus raíces en la debilidad de los mecanismos de integración social entendidos en sentido amplio. Por ello, las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión no pueden consistir en meras políticas de transferencia de rentas, aun cuando el buen funcionamiento de éstas sea indispensable para evitar la pobreza de muchos colectivos; deben abarcar un conjunto integrado de actuaciones dirigidas a diversos ámbitos y en las que participen distintos agentes sociales.

La responsabilidad en la lucha contra la exclusión corresponde a la sociedad en su conjunto. A lo largo de las últimas décadas, en parte como consecuencia de la consolidación del Estado de Bienestar en muchos países avanzados, el sector público ha sido el primer responsable de las políticas contra la pobreza. En la actualidad, la complejidad de los fenómenos de exclusión y las limitaciones de las políticas públicas tradicionales sugieren la necesidad de replantear en el futuro las estrategias de integración social. Se trata, en cierta medida, de pasar del Estado de Bienestar al desarrollo de "sistemas de bienestar" que, mediante actuaciones multidireccionales protagonizadas por diversos agentes, generen redes más eficaces de apoyo y lucha contra las situaciones de pobreza y exclusión social. El Estado conservaría, en todo caso, un papel importante en las políticas de redistribución de renta, la garantía de mínimos y la coordinación de los esfuerzos de los distintos agentes implicados en la acción social. El progresivo desarrollo del tercer sector dedicado a tareas de integración social en muchos países avanzados es una importante manifestación de este proceso de cambio.

En el caso concreto de España, muchas organizaciones no lucrativas integradas en el tercer sector han desempeñado un papel crucial en el combate contra la exclusión. El tercer sector ha actuado allí donde no había iniciativas públicas e incluso en algunas áreas de prestaciones ha abierto camino para la entrada de otros agentes económicos privados. El sector público, por su parte, ante sus dificultades para atender necesidades cada vez más diversificadas y complejas, ha procedido a una progresiva descentralización de servicios de carácter territorial y funcional. En esa dirección han cobrado protagonismo los gobiernos intermedios y locales (en especial, las comunidades autónomas) y ha aumentado el reconocimiento de las iniciativas de las entidades del tercer sector, así como su financiación con cargo a recursos públicos.

Las múltiples relaciones que se han creado entre los responsables de los programas de integración y bienestar en la lucha contra los fenómenos de pobreza y exclusión social justifica que podamos hablar de un sistema de bienestar en el que progresivamente el sector público va desempeñando tareas de regulación, control democrático y financiación, mientras que los otros agentes se ocupan de la ejecución de los programas. Con todo, a pesar de lo que se ha avanzado en este campo, aún subsisten graves problemas de marginación y exclusión que no están adecuadamente atendidos y que plantean importantes retos para el futuro próximo.

II. RED DE LOS FENÓMENOS

Los problemas relacionados con la pobreza y la exclusión social suscitan un enorme interés en las sociedades desarrolladas actuales. Las dificultades para erradicar algunas formas de pobreza extrema y el surgimiento de nuevos grupos de riesgo son percibidos por amplios sectores de la población como un fracaso en los mecanismos de integración social y un obstáculo para el logro de una verdadera igualdad de oportunidades en los países ricos.

Los ciudadanos demandan de los poderes públicos el empleo de políticas efectivas capaces de resolver estos problemas sociales. Paralelamente, un número de personas cada vez mayor se plantea la necesidad de participar directa y activamente en la lucha contra la exclusión, canalizando su acción a través de entidades como las organizaciones de voluntariado o las entidades sin ánimo de lucro. La insuficiencia de los instrumentos tradicionales del Estado de Bienestar para eliminar la pobreza y la exclusión se sitúa en los últimos años en el centro de un debate encaminado a redefinir los actores, las responsabilidades y las estrategias para el logro de mayores niveles de bienestar social.

Este documento aborda los principales componentes de este debate y trata de ofrecer datos y elementos de reflexión para el replanteamiento de las políticas de integración en las próximas décadas. En la primera parte se revisa el concepto de *exclusión social*, aclarando sus diferencias con el de pobreza, y se proporciona información sobre ambos fenómenos en España y en otros países europeos. Creemos que este esfuerzo por delimitar los conceptos y ofrecer estimaciones cuantitativas tiene una importancia fundamental no sólo para acotar la magnitud de los problemas que afrontan las sociedades actuales, sino también para articular adecuadamente las políticas y las medidas adoptadas por los distintos agentes para combatirlos.

Posteriormente, se ofrecen algunas reflexiones sobre el actual proceso de cambio del Estado de Bienestar y un análisis de las políticas públicas en la lucha contra las desigualdades y la exclusión. Una vez señaladas las posibilidades y limitaciones del Estado de Bienestar, se analizan los rasgos característicos del tercer sector para determinar su importancia y su incidencia en la estrategia contra la exclusión. Asimismo, se hacen algunas consideraciones sobre el grado de interrelación-dependencia del tercer sector respecto al sector público, tratando de dar respuesta a los principales interrogantes que se plantean en este ámbito: ¿son válidos los sistemas actuales de protección social para erradicar la pobreza?; ¿qué hace que aumente la participación del tercer sector?; ¿puede ser eficaz ceder más protagonismo a la iniciativa privada?; ¿qué contradicciones suscita este proceso?

1. Pobreza y exclusión social: significado y alcance

El término *exclusión social* ha adquirido un creciente protagonismo en los países desarrollados durante los últimos años. Dentro de la Unión Europea, la preocupación por la exclusión social parece haber reemplazado en cierta medida al debate sobre la pobreza, que dominó los primeros programas e iniciativas comunitarias en este ámbito.

Las razones de este cambio de énfasis desde la pobreza a la exclusión social han sido objeto de discusión. Para los más escépticos, ello supondría simplemente una forma de complacer a los Gobiernos conservadores de algunos países miembros, renuentes a admitir que la pobreza siga existiendo en sus territorios y que deba instrumentarse algún tipo de política comunitaria para coordinar esfuerzos en este terreno. Para otros, sin embargo, la emergencia del concepto se debería a la incapacidad de los estudios tradicionales sobre la pobreza para dar cuenta de los múltiples y diversos problemas que sufren los grupos desfavorecidos en la actualidad.

Dedicamos este epígrafe a reflexionar sobre ambos conceptos, tratando de dar respuesta a las preguntas fundamentales que suscita su uso: ¿qué significa exactamente la exclusión social?; ¿en qué difiere este concepto del de pobreza?; ¿quiénes se ven afectados por estos problemas?; ¿qué implicaciones tiene todo ello para el diseño de las políticas sociales? Como argumentábamos más arriba, esta reflexión nos parece un primer paso necesario antes de iniciar el análisis de las políticas y estrategias para la integración.

1.1 Los conceptos

Pese a su creciente uso en el discurso oficial de las instituciones europeas, no existe todavía una definición comúnmente aceptada de la exclusión social¹. Como afirma Atkinson, el concepto parece haber ganado popularidad en parte porque no tiene una definición precisa y parece poder significar todo para todo el mundo². Hay, sin embargo, una serie de elementos comunes en los debates e investigaciones sobre la exclusión que pueden contribuir a configurar el fenómeno y perfilar sus similitudes y diferencias respecto al concepto de pobreza³:

¹ Al menos no en la misma medida que parece existir en el caso del concepto de pobreza, que cuenta desde hace tiempo con una definición "oficialmente aceptada" en el seno de la Unión Europea.

² Atkinson, A. B., "Social Exclusion, Poverty and Unemployment", en Atkinson, A. B. y Hills, J. (ed.), *Exclusion, Employment and Opportunity*, Centre for Analysis of Social Exclusion, CASE Paper, CASE/4, 1998, p. 13.

³ En las Consideraciones Generales de este Informe se analiza con más detalle el concepto de exclusión social.

— La exclusión es un **fenómeno relativo**. Las circunstancias que conducen a la exclusión son distintas en diferentes sociedades y momentos históricos, por lo que no puede analizarse sin tomar como referencia los comportamientos y modos de vida del conjunto de la sociedad. El propio término de exclusión social alude a una ruptura de vínculos con el núcleo mayoritario de la sociedad: la condición de excluido no puede definirse a partir de un determinado conjunto de atributos de las personas o los grupos, sino por su separación o aislamiento del resto de la sociedad.

— La exclusión tiene **carácter multidimensional**, y se define a menudo como la acumulación y combinación de desventajas en una serie de ámbitos relacionados con el nivel de vida y la participación en la sociedad. En palabras del Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas, la exclusión social es “el resultado extremo de una sucesión de situaciones específicas de exclusión de los derechos fundamentales: exclusión del derecho a una educación, a un trabajo, a una vivienda digna, a vivir una vida de pareja y de familia responsable, a acceder a la protección social y a la asistencia sanitaria y a alcanzar un nivel de vida correcto”⁴.

— La exclusión es un **proceso**, no un estado, por lo que su análisis exige tener en cuenta las dinámicas que pueden llevar a los individuos, en itinerarios complejos y cambiantes, desde la plena integración hasta la extrema exclusión. No existe una clara separación entre los “excluidos” y los “integrados” en la sociedad, sino que podemos encontrar una amplia gama de situaciones intermedias, que van desde las situaciones de “pobreza integrada” (ingresos regulares bajos y redes sociales sólidas) hasta otras que entrañan vulnerabilidad (inestabilidad laboral, fragilidad de las relaciones sociales) y, finalmente, exclusión más o menos extrema (supervivencia gracias a la economía sumergida, ingresos regulares sumamente bajos o inexistentes, deterioro de las relaciones sociales y familiares, graves problemas relacionados con la vivienda habitual o incluso pérdida de ésta, etc.)⁵.

Por su parte, la pobreza consistiría, según la definición más comúnmente aceptada, en la carencia de recursos económicos suficientes para asegurar un nivel de vida mínimo. Pese a los desacuerdos sobre el tipo de necesidades que deben estar cubiertas para escapar a esta situación (patente en el viejo debate entre las visiones absolutas y relativas de la pobreza), el análisis de la pobreza ha puesto el énfasis en los aspectos materiales del nivel de vida y en la insuficiencia de los recursos (fundamentalmente la renta) como factor determinante.

⁴ Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas, *El coste de la pobreza y de la exclusión social en Europa*, Bruselas, 1998, p. 8.

⁵ Véase, por ejemplo, el esquema propuesto por García-Serrano, C. y Malo, M. A., “El comportamiento económico de los excluidos: un modelo para la política social”, en AA.VV., *Pobreza, necesidad y discriminación*, Fundación Argentaria-Visor, Madrid, 1996.

En general, se defiende que la exclusión social es un fenómeno conceptualmente más amplio que la pobreza, ya que surge de circunstancias no necesariamente conectadas con la insuficiencia de recursos económicos. Aunque la exclusión social y la pobreza tendrían amplias zonas de intersección, no serían conceptos sinónimos ni necesariamente coincidentes.

Por una parte, se argumenta que las personas pueden ser pobres sin estar excluidas, como ocurre en el caso de colectivos cuyo nivel de vida se sitúa por debajo de los estándares aceptados por la sociedad, pero que mantienen los vínculos laborales y sociales necesarios para poder participar en la sociedad. Por otra parte, determinadas personas y grupos pueden verse excluidos debido a factores distintos a la falta de recursos, como los prejuicios sociales, la discriminación religiosa, sexual o racial, la existencia de discapacidades físicas o psíquicas o la criminalización de algunos comportamientos y actividades (como la drogadicción o la prostitución).

Paralelamente, se sugiere que los estudios de pobreza suelen ofrecer una visión estática y unidimensional de las personas de “renta baja” en un momento determinado del tiempo, insuficiente para comprender los aspectos multidimensionales, dinámicos y vinculados a la participación social implícitos en el concepto de exclusión. En este sentido, el creciente protagonismo de la exclusión en el debate político y social se debería también a las limitaciones de la definición de pobreza que manejan los economistas, claramente insuficiente para dar cuenta de la variedad de problemas que afrontan hoy en día los ciudadanos⁶.

Ciertamente, el concepto de exclusión social ha tenido la ventaja innegable de atraer la atención sobre una serie de aspectos que habían quedado en buena medida marginados en los estudios tradicionales sobre la pobreza, en especial los realizados dentro del enfoque convencional (indicadores monetarios y umbrales relativos). Sin embargo, las relaciones entre pobreza y exclusión no pueden analizarse debidamente sin tener en cuenta que la pobreza es un concepto complejo que se ha abordado desde enfoques muy diferentes, algunos de los cuales están claramente vinculados a los problemas de la exclusión social.

Conviene en particular resaltar que la noción de *pobreza relativa*, tal como fue formulada en su día por el sociólogo británico Peter Townsend y adoptada de forma casi literal posteriormente por la Comunidad Europea, se refiere a la incapacidad para participar en la sociedad debido a la insuficiencia de los recursos, un elemento por fuerza nuclear del concepto de exclusión social. En palabras de Townsend: “Se dice que los individuos, familias y grupos de la población son pobres cuando carecen de recursos

⁶ Nos referimos, en especial, al concepto de pobreza relativa. La pobreza absoluta está más claramente identificada y combatida en las sociedades actuales.

para obtener el tipo de dieta, participar en las actividades y tener las condiciones de vida y comodidades que son normales o, al menos, ampliamente fomentadas o aprobadas en las sociedades a las que pertenecen. Sus recursos se sitúan tan seriamente por debajo de los poseídos por el individuo medio que quedan, de hecho, excluidos de las formas de vida, costumbres y actividades ordinarias en la sociedad”⁷.

El éxito y aceptación de esta noción de pobreza en los países europeos contrasta con las enormes dificultades encontradas para su medición, dificultades que explican en parte la utilización en el trabajo empírico de umbrales de pobreza como el de “la mitad de la renta media”, que carecen de una justificación teórica precisa. Pero el enfoque convencional, aunque predominante, no agota en absoluto la investigación realizada en este ámbito. En los últimos años se han desarrollado líneas de estudio cuyos resultados suponen contribuciones valiosas al desarrollo de un concepto más amplio de la pobreza. Entre ellas podemos destacar la utilización de indicadores directos del nivel de vida en la identificación de la población pobre, los estudios sobre dinámica de rentas, el análisis de la pobreza subjetiva o los intentos de lograr una definición operativa de la pobreza en términos de *capacidades*, siguiendo la propuesta de Amartya Sen. Todos estos enfoques contienen elementos útiles no sólo para una mejor comprensión del fenómeno de la pobreza, sino también para el análisis de las relaciones entre pobreza y exclusión social.

Creemos que tales relaciones no son siempre debidamente destacadas en el análisis actual de la exclusión social. Exclusión social y pobreza son conceptos distintos y complementarios, pero conviene no perder de vista el papel fundamental que la pobreza tiene en los procesos de exclusión social, así como el hecho de que la pobreza es, casi siempre, la forma a través de la cual se manifiesta la exclusión. Ciertamente, la pobreza puede ser resultado de una exclusión política, social o cultural (por ejemplo, discriminación sexual o racial en el mercado de trabajo). Pero los prejuicios y discriminaciones sólo producen exclusión social, en última instancia, en la medida en que provocan incapacidad para lograr unos ingresos y un nivel de vida aceptables, generando una carencia de opciones y alternativas que los que no son pobres, aunque estén excluidos en algún sentido, pueden, sin embargo, disfrutar.

En suma, si entendemos la exclusión como un proceso de acumulación de desventajas en una serie de ámbitos que termina por vaciar de contenido el concepto de ciudadanía, y no sólo como la posible discriminación o

⁷ Townsend, P., *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Living Standards*, Allen Lane and Penguin Books, Londres, 1979, p. 31.

marginación en un ámbito concreto, es necesario insistir en el papel que desempeña la pobreza como mecanismo central de exclusión social.

1.2 Luces y sombras del concepto de exclusión social

Como argumentábamos, uno de los méritos fundamentales del concepto de exclusión social es que obliga a centrar el debate en aspectos que la investigación convencional de la pobreza había dejado al margen, como la importancia de las relaciones sociales, la multidimensionalidad del fenómeno o la necesidad de estudiar las dinámicas que conducen a la exclusión. En este sentido, el cambio de énfasis ha de ser bienvenido, no sólo porque propone vías de análisis más amplias, sino también porque refuerza la necesidad de replantear el estudio de la pobreza en los países ricos. No creemos que sea posible un desarrollo del concepto de exclusión social sin un desarrollo paralelo del análisis de la pobreza y la integración de ambos conceptos en una perspectiva común. Ello exigiría avanzar en los enfoques “menos convencionales” de la pobreza a los que aludíamos antes, a la vez que precisar mejor el contenido y la validez empírica del concepto de exclusión social.

En el plano conceptual, las voces más críticas frente a la perspectiva de la exclusión señalan: a) la naturaleza equívoca del concepto⁸, utilizado a veces para describir una amplia variedad de situaciones que tienen poco en común en cuanto a sus causas, sus características y las medidas y actuaciones más adecuadas; b) el riesgo de que el debate sobre “la cuestión social” en los países europeos pueda ir en la misma dirección que las discusiones norteamericanas sobre la infraclase (*underclass*). A la vez, podría suponer que las políticas contra la exclusión se articularan como políticas parciales, carentes de una visión global y coherente⁹.

En el terreno empírico es necesario superar la falta de criterios operativos para medir la exclusión social. La pregunta “¿exclusión de qué?” pue-

⁸ Paugam, S., “Poverty and Social Exclusion: A Sociological View”, en Rhodes, M. y Mény, Y. (ed.), *The Future of European Welfare. A New Social Contract?*, MacMillan Press Ltd., Londres, 1998.

⁹ Aunque muchos estudios académicos sobre la *underclass* en Estados Unidos resaltan las causas estructurales del fenómeno, la descripción del término que se ha ido popularizando desde los años setenta pone el acento en una serie de características y comportamientos personales que supuestamente formarían parte de la llamada “cultura de la pobreza”, delimitando un grupo caracterizado por el aislamiento social, la incapacidad de compartir los valores mayoritarios y la existencia de vínculos sumamente débiles con el mercado de trabajo y las relaciones sociales normalizadas. Las minorías raciales que viven en guetos marginales representarían un claro exponente de esta “infraclass”. Pero muchos autores han criticado la utilidad de este concepto, que tiende a transmitir la idea de que las personas afectadas por la pobreza son esencialmente “diferentes” del resto.

de suscitar diferentes respuestas: exclusión de un nivel de ingresos o de consumo mínimo, del empleo seguro y permanente, de una vivienda digna, de la educación, de las políticas de protección social, de la participación democrática, de los bienes públicos, de la vida social y familiar, etc. Para dotar de contenido empírico al concepto, es necesario, sin embargo, superar el mero recuento de personas con déficit en los diferentes ámbitos y elaborar estrategias que nos permitan conocer cuándo la acumulación de desventajas supone la efectiva exclusión de la vida social. Esto plantea problemas bien conocidos en el estudio de la pobreza y difíciles de resolver de forma satisfactoria: qué dimensiones importan, cómo evaluar la situación de cada persona u hogar en cada una de ellas, cómo ponderar su importancia en la valoración de la situación global de exclusión y cómo delimitar el colectivo de personas excluidas o en proceso de exclusión.

En este sentido, merece la pena destacar que la adopción del concepto de exclusión social en el ámbito de la Unión Europea no ha venido acompañada por esta necesaria clarificación de los criterios operativos para su análisis. Los informes más recientes elaborados al respecto definen la exclusión de forma ambigua como el vínculo entre renta baja, actividad laboral y una serie de indicadores relacionados con los medios, las percepciones y la satisfacción de los diferentes grupos respecto a su calidad de vida, pero no proporcionan, como veremos, pautas claras para la identificación de los grupos afectados.

Creemos, en suma, que, aunque el concepto de exclusión social tiene un enorme potencial para movilizar esfuerzos y promover enfoques innovadores en el análisis tradicional de la pobreza y las políticas sociales, es urgente lograr un consenso en torno a su significado y las vías de medición. Por otra parte, el debate sobre la exclusión social no debería servir para desviar la atención del problema de la pobreza, que sigue constituyendo el mecanismo fundamental de exclusión en nuestras sociedades.

1.3 Pobreza y exclusión social en la Unión Europea

Las estadísticas y estudios de pobreza gozan de una cierta tradición en el ámbito de la Unión Europea. Desde la puesta en marcha del I Programa de Lucha contra la Pobreza, en los años setenta, las instituciones comunitarias han financiado multitud de investigaciones y publicado numerosos informes sobre la desigualdad y los grupos de renta baja en los países miembros.

Las estadísticas de exclusión social, por el contrario, constituyen un campo todavía poco desarrollado y se hallan en fase exploratoria. Pese a los avances producidos en los últimos años en el terreno de los indicadores sociales y a la aparición de nuevas fuentes de datos más ricas y completas, como el Panel de Hogares de la Unión Europea, no existe todavía un conjunto de in-

dicadores de exclusión social lo suficientemente validado, tanto en el plano teórico como en el de su aplicación práctica. No está claro a qué ámbitos del nivel de vida deben referirse los indicadores ni si éstos deben abarcar dimensiones como la salud o la satisfacción subjetiva. Tampoco se ha discutido con detalle qué indicadores concretos hay que elegir de los muchos que aparecen recogidos en el Panel ni las diferentes implicaciones que algunos de ellos pueden tener en los distintos países (por ejemplo, no poder permitirse una semana de vacaciones pagadas fuera de casa al año o tener contactos con vecinos o amigos con cierta frecuencia) o para familias de diferentes niveles socioeconómicos o culturales (por ejemplo, la percepción de la propia salud o de problemas medioambientales en el entorno).

A pesar de las anteriores limitaciones, junto al comentario de los principales datos recientes sobre la pobreza en España y en los demás países de la Unión Europea, ofrecemos también en este apartado una síntesis de los esfuerzos realizados para medir la exclusión social en el último informe publicado que trata estos aspectos¹⁰. Es importante resaltar que no pretendemos tanto analizar con detenimiento las limitaciones de los datos utilizados por Eurostat (que son muchas e importantes) como ofrecer un panorama general de los hechos y tendencias que destacan de forma más clara.

Incidencia de la pobreza y la exclusión social

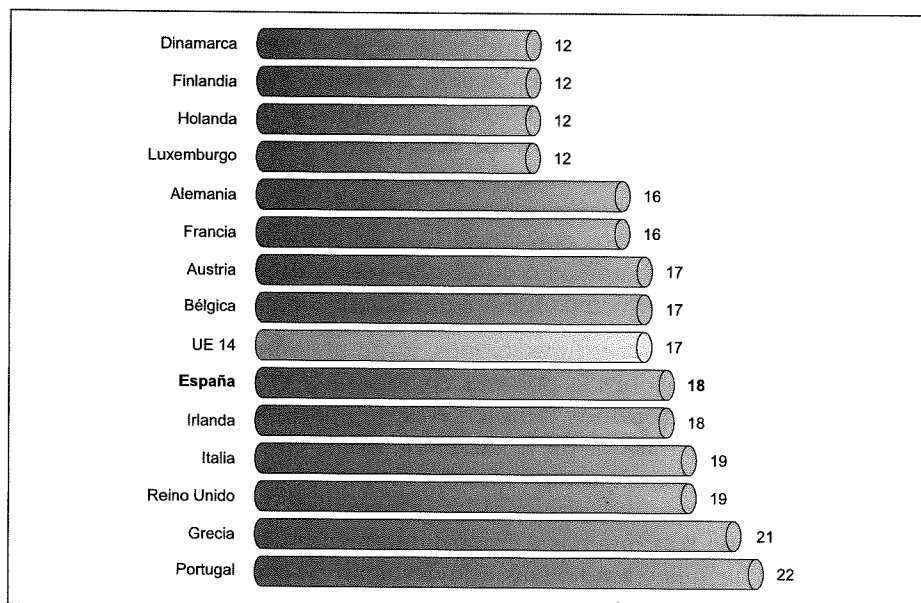
El gráfico 1 muestra las tasas de pobreza en 14 países de la Unión Europea según las más recientes estimaciones comparables de que disponemos. Proceden de los datos del Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE), una encuesta armonizada y específicamente diseñada para analizar, entre otros aspectos, la pobreza y la exclusión social. El umbral de pobreza utilizado es el 60% de la renta mediana equivalente de cada país, una línea que ha venido a sustituir a la del 50% de la renta media empleada en informes anteriores¹¹.

En el conjunto de la Unión Europea, un 17% de la población tiene ingresos inferiores al umbral relativo de pobreza. Este dato global esconde

¹⁰ Eurostat, *Income Poverty and Social Exclusion in the European Union*, Luxemburgo, 2000. En este informe no se incluyen los datos de Suecia.

¹¹ La renta mediana es el nivel de renta recibido por la persona que se encuentra situada exactamente en la mitad de la distribución: la mitad de la población tiene rentas inferiores a ese valor y la otra mitad superiores. Al igual que la media aritmética, es un valor de “tendencia central” de la distribución. Una de las ventajas principales que tiene la mediana frente a la media es que no depende tanto de los valores extremos de la distribución, que tienden a ser más inestables y cuyo registro en encuestas no resulta muy fiable. Por ello, la mediana se utiliza cada vez más para el cálculo de umbrales de pobreza. Eurostat se ha sumado recientemente a esta tendencia al sustituir el umbral tradicional del 50% de la media por otro definido por el 60% de la mediana, similar al anterior en términos cuantitativos, pero más estable y menos dependiente de errores y variaciones en el registro o comportamiento de las rentas muy altas y muy bajas.

Gráfico 1 – Tasa de pobreza en la Unión Europea. 1996



Nota: Se define la tasa de pobreza como el porcentaje de personas con renta equivalente inferior al 60% de la renta mediana nacional.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Income Poverty and Social Exclusion in the European Union*, Luxemburgo, 2000.

diferencias significativas entre países, con un abanico que va desde tasas del 12% en los países de menor pobreza (Holanda, Dinamarca, Luxemburgo y Finlandia) hasta porcentajes que superan el 20% en Grecia y Portugal. En general, los países anglosajones y los del sur de Europa presentan, como en informes anteriores, la situación más desfavorable. España, con una tasa de pobreza del 18%, ocupa el quinto lugar dentro de este grupo junto con Irlanda.

Como novedad respecto a publicaciones anteriores, el informe de Eurostat investiga, junto con la renta, una serie de indicadores de nivel de vida considerados útiles para medir la pobreza no monetaria y la exclusión social. Estos indicadores se agrupan en siete áreas distintas, relacionadas con las dificultades financieras del hogar, la cobertura de necesidades básicas (entendidas en un sentido amplio), la posesión de bienes duraderos, las condiciones de la vivienda, la salud, las relaciones sociales y la satisfacción subjetiva (tabla 1).

En comparación con el conjunto de la Unión Europea, las familias españolas sufren con mayor frecuencia problemas en muchos de los ámbitos considerados (dificultades para llegar a fin de mes, carencia de automóvil, de teléfono o de “un sitio para sentarse afuera”, humedad en la vivienda,

Tabla 1 – Indicadores de exclusión social utilizados en la Unión Europea. En porcentaje de personas afectadas. 1996

	España	UE-14
Dificultades financieras del hogar		
Grandes dificultades para llegar a fin de mes	17	7
Retrasos en recibos y/o hipoteca/alquiler durante los últimos 12 meses	6	8
Necesidades básicas		
No poder comer carne, pollo o pescado al menos cada dos días	2	6
No poder comprar ropa nueva	10	13
No poder pagar una semana de vacaciones fuera de casa al año	51	32
No posesión de bienes duraderos		
Teléfono	7	3
Televisión color	1	1
Coche	11	8
Condiciones de la vivienda		
Carencia de baño o ducha	1	2
Carencia de un sitio para sentarse afuera (terraza, balcón o jardín)	25	15
Humedad en paredes, suelo, etc.	20	12
Problemas de salud		
Salud mala o muy mala	12	10
Severamente impedido para actividades diarias	6	8
Relaciones sociales		
Reuniones con amigos, etc., menos de una vez al mes	2	6
Satisfacción subjetiva		
Totalmente insatisfecho con trabajo/actividad principal	19	14

Fuente: Eurostat, *Income Poverty and Social Exclusion in the European Union*, Luxemburgo, 2000.

imposibilidad de pagarse una semana de vacaciones fuera de casa al año, insatisfacción con el trabajo o actividad principal), pero presentan valores similares e incluso inferiores con respecto a otros indicadores de malestar (alimentación inadecuada, retrasos en pagos periódicos, carencia de televisores, baños o duchas, mala salud o relaciones sociales pobres)¹².

Al margen de la validez de los indicadores elegidos, que puede ser en muchos casos objeto de discusión, el informe pone de relieve el hecho de que, para muchas personas, las carencias en un ámbito concreto no constituyen un episodio aislado, sino que se hallan asociadas a carencias en las restantes áreas. Para analizar esta cuestión se utiliza un subconjunto de ocho indicadores referidos a tres de las siete áreas mencionadas: dificultades financieras, necesidades básicas y condiciones de la vivienda¹³. Casi la

¹² Los resultados para otros países pueden consultarse en el indicador 2.8.1 del Anexo Estadístico.

¹³ Se han elegido estas áreas porque son las únicas en las que existe información completa para todos los países y grupos sociales.

Tabla 2 – Personas que sufren problemas en diversos ámbitos en la Unión Europea. En porcentaje. 1996

	España			UE-14		
	Total	Pobres	No pobres	Total	Pobres	No pobres
Ninguna	33	13	38	52	28	56
Una	40	40	40	32	38	31
Dos	24	38	20	13	27	11
Tres	3	9	2	3	8	2
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Eurostat, *Income Poverty and Social Exclusion in the European Union*, Luxemburgo, 2000.

mitad de la población europea sufre carencias en alguno de estos ámbitos, aunque sólo el 16% presenta problemas en más de uno a la vez (el 13% en dos áreas y el 3% en tres). En España hay más personas que presentan uno o dos déficit, pero el porcentaje de los que acumulan tres carencias es el mismo que en la Unión Europea (tabla 2).

Incluso con indicadores tan imperfectos como los utilizados por Eurostat¹⁴, resulta evidente que la exclusión en algún ámbito no es algo que les ocurra sólo a los pobres. En España, un 40% de la población pobre tiene problemas en una de las tres áreas analizadas, exactamente el mismo porcentaje que entre los no pobres¹⁵. Sin embargo, tal como cabía esperar, los pobres *acumulan carencias* en mayor medida que los no pobres, y es esta acumulación la que puede evidenciar o generar procesos de exclusión social.

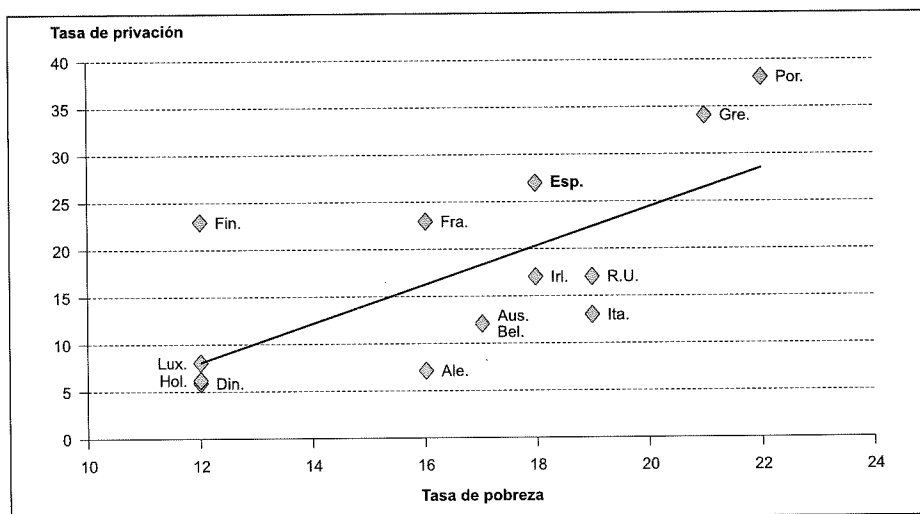
A nivel agregado, existe una cierta relación entre las tasas de pobreza y las tasas de privación múltiple en los países de la Unión Europea (gráfico 2). Si consideramos que sufren privación múltiple aquellos individuos que tienen simultáneamente problemas en dos o tres ámbitos, los valores mínimos corresponden a Dinamarca y Holanda (6%) y los máximos a Grecia y Portugal (34% y 38%, respectivamente). España, con un 27%, ocuparía el tercer lugar en el grupo de países con situación más desfavorable.

Sin embargo, el informe pone de manifiesto que la relación entre niveles de renta y exclusión no es perfecta, ni entre países ni dentro de cada país. Países como Francia, Alemania, Austria y Bélgica tienen tasas de po-

¹⁴ En particular, debido a la falta de justificación del proceso de selección de las variables, a la imposibilidad de hacer una comparación internacional o intergrupos de algunos indicadores y al hecho de que determinadas variables dependan claramente de factores ajenos a la renta y la pobreza. La percepción subjetiva de determinados problemas, por ejemplo, puede ser más aguda en los grupos de renta elevada, con independencia de la incidencia real de tales problemas.

¹⁵ Este resultado, sin duda sorprendente, puede explicarse en cierta medida si se analiza la lista de indicadores utilizados, que incluye variables que no siempre guardan una clara relación con la renta. Un ejemplo lo constituye la carencia de terraza, patio o jardín en España.

Gráfico 2 – Relación entre la tasa de pobreza y la tasa de privación en la Unión Europea. 1996



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Income Poverty and Social Exclusion in the European Union*, Luxemburgo, 2000.

breza similares, pero niveles de privación muy diferentes¹⁶. El caso sin duda más llamativo es el de Finlandia: sólo el 12% de la población vive con ingresos inferiores al umbral, pero un 23% declara tener problemas en dos de las tres áreas estudiadas. Paralelamente, dentro de cada país, aunque las tasas de privación son más elevadas en los grupos de renta baja, el solapamiento entre pobres y “excluidos” está lejos de ser completo.

Es importante subrayar que la relación entre renta baja y condiciones de vida sería aún más débil si el indicador de exclusión utilizado incluyese ámbitos como la salud, la satisfacción subjetiva o las relaciones sociales, en los que factores como la edad o las estructuras familiares y vecinales desempeñan un papel decisivo. Aunque es obvio que tales indicadores pueden ampliar y completar la visión dada por los índices convencionales de pobreza, creemos que se requiere todavía un gran esfuerzo de clarificación de los conceptos y de validación de los indicadores utilizados en el ámbito de la exclusión social.

El patrón de la pobreza y la exclusión social

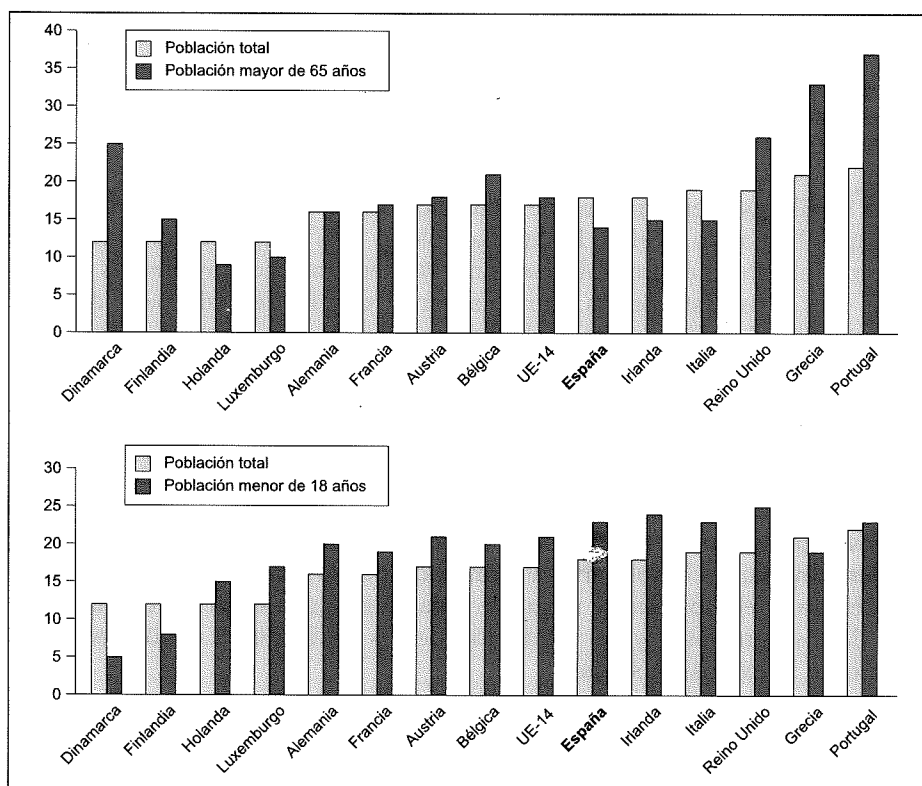
El estudio de los factores que parecen estar más claramente relacionados con la pobreza arroja una serie de pautas comunes en el área de la Unión Europea, aunque persisten importantes elementos diferenciales entre países, cuya discusión desborda los objetivos de esta visión panorámi-

¹⁶ Véase el indicador 2.8.2 del Anexo Estadístico.

ca. Entre las conclusiones generales destaca el hecho de que los niños, las personas mayores, las familias monoparentales y los desempleados tienen tasas de pobreza superiores a la media en el conjunto de la Unión Europea¹⁷. Estos grupos sufren también las mayores tasas de “exclusión” en los distintos aspectos del nivel de vida considerados, si bien difieren, a veces fuertemente, en los tipos de problemas a los que se enfrentan.

Dentro del ámbito demográfico, las diferencias por sexos y edades sugieren la persistencia de una situación ligeramente desfavorable en el caso de las mujeres y, sobre todo, la mayor vulnerabilidad de la población joven y de la tercera edad (gráfico 3). Hay que resaltar, sin embargo, que en el caso de las personas mayores el riesgo de pobreza varía ostensiblemente

Gráfico 3 – Tasa de pobreza de la población mayor de 65 años y de la población menor de 18 años en la Unión Europea. 1996



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Income Poverty and Social Exclusion in the European Union*, Luxemburgo, 2000.

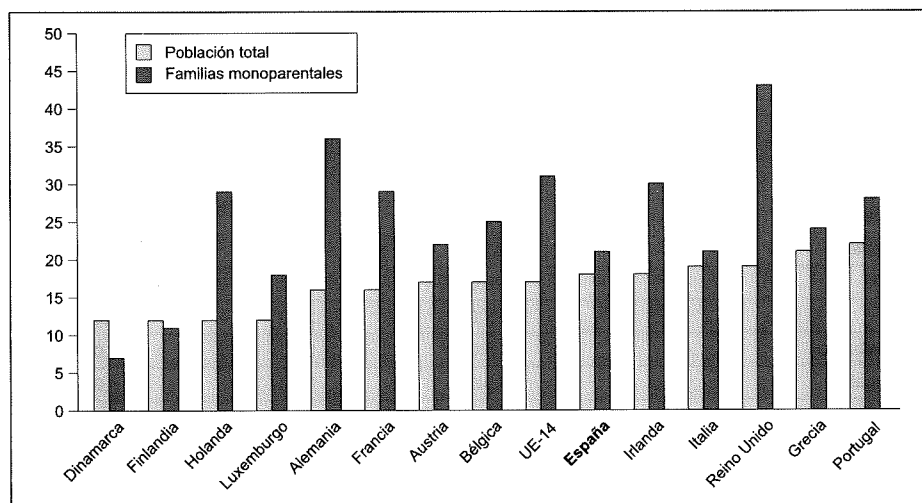
¹⁷ Los datos del indicador 2.8.3 del Anexo Estadístico muestran la tasa de pobreza de diversos grupos, atendiendo a características demográficas y socioeconómicas, como el género, la edad, el tipo de hogar, la educación y la situación laboral.

de unos países a otros y se ve muy influido por el nivel en el que se sitúa el umbral, dado que muchos pensionistas europeos tienen ingresos medios o bajos, pero no extremadamente bajos. Desde una perspectiva histórica, la generalización y desarrollo de los sistemas de pensiones en Europa y en otros países occidentales ha conducido a un aumento de la renta relativa de los jubilados, reduciendo de forma significativa los niveles de pobreza y exclusión social de este grupo. En el caso concreto de España, los datos disponibles indican que ser mayor a mediados de los noventa no acentúa, sino que de hecho reduce, el riesgo de tener unos ingresos bajos.

Frente a la mejora de la posición de las personas de mayor edad, el aumento de la pobreza de los adultos jóvenes y, especialmente, de la **población infantil** constituye un hecho significativo, que se ha convertido en objeto de estudio de numerosas investigaciones recientes en los países ricos. La tasa de pobreza de los menores de 18 años es superior a la del conjunto de la población en todos los países, con la excepción de Dinamarca, Grecia y Finlandia.

Este hecho guarda una estrecha relación con los riesgos de pobreza de los distintos tipos de hogar. Con pocas excepciones, los adultos con hijos a su cargo y las parejas con tres o más niños tienen tasas de pobreza superiores a las del conjunto de la población. En el caso de las familias monoparentales (gráfico 4), un 31% de las personas de la Unión Europea que viven en hogares de este tipo son pobres –según la estimación de Eurostat–, aunque las diferencias nacionales son muy significativas (desde un 7% en Dinamarca hasta un 43% en el Reino Unido). En el caso de España,

Gráfico 4 – Tasa de pobreza de las familias monoparentales en la Unión Europea. 1996



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Income Poverty and Social Exclusion in the European Union*, Luxemburgo, 2000.

y como novedad respecto a los resultados obtenidos por otros estudios para años anteriores, este tipo de familias tiene una tasa de pobreza superior a la media nacional. Esto pone de manifiesto una progresiva aproximación a los problemas experimentados desde hace años en otros países y plantea importantes retos respecto a las medidas de protección social e inserción laboral destinadas a este colectivo.

Los efectos de la estructura demográfica de los países europeos sobre los niveles de pobreza son, por tanto, contradictorios. El envejecimiento de la población no parece haber llevado aparejado un aumento significativo del porcentaje de personas mayores pobres. Sin embargo, este grupo tiene todavía tasas de pobreza superiores al 25% en países como Reino Unido, Grecia y Portugal. Además, los mayores se enfrentan más a menudo que otros grupos a problemas en los ámbitos de la salud y las relaciones sociales, lo que pone de relieve la importancia de los servicios específicos (sanitarios, ocio, servicios sociales, etc.) para favorecer su plena integración social.

Por su parte, los cambios en las estructuras familiares parecen estar teniendo un efecto más negativo, por lo que implican de reducción del papel que antes desempeñaban las redes informales de protección y solidaridad familiares, sostenidas en buena medida por mujeres dedicadas al hogar a tiempo completo. La reducción del tamaño medio del hogar y el crecimiento de las familias monoparentales constituyen fenómenos significati-

Tabla 3 – Tamaño y estructura de los hogares en algunos países de la Unión Europea. En porcentaje. 1996

	Tamaño medio del hogar	% hogares unipersonales	% hogares grandes (*)	% hogares monoparentales
Alemania	2,3	35,0	19,0	5,0
Austria	2,6	30,0	28,0	7,0
Bélgica	2,5	29,0	25,0	7,0
Dinamarca	2,2	37,0	17,0	5,0
España	3,2	13,0	41,0	7,0
Francia	2,5	21,0	24,0	7,0
Grecia	2,8	18,0	33,0	6,0
Holanda	2,4	31,0	22,0	4,0
Irlanda	3,2	22,0	41,0	10,0
Italia	2,8	21,0	33,0	7,0
Luxemburgo	2,6	28,0	28,0	5,0
Portugal	3,0	13,0	35,0	8,0
Reino Unido	2,5	29,0	24,0	10,0
Media UE	2,6	27,0	26,0	7,0

(*) Hogares con cuatro o más miembros.

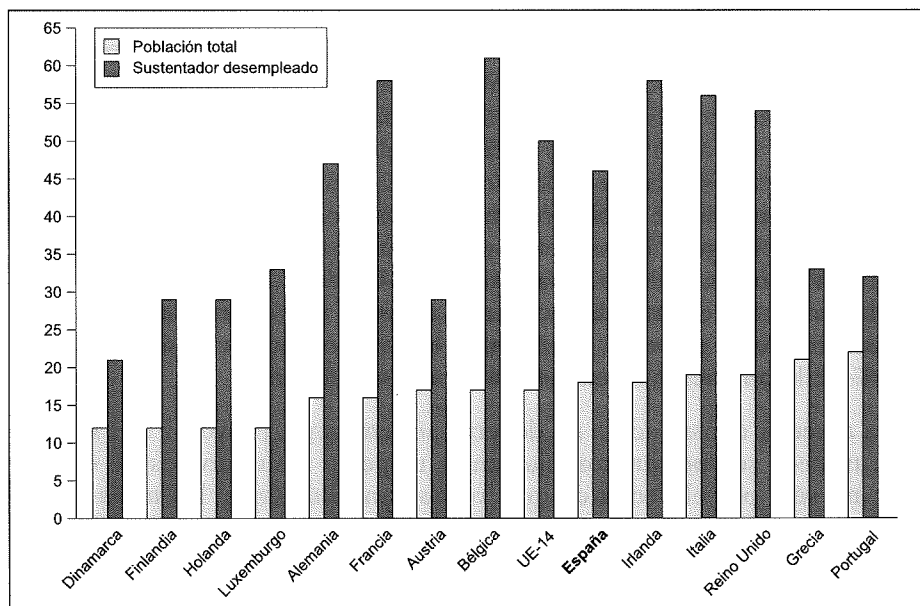
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Income Poverty and Social Exclusion in the European Union*, Luxemburgo, 2000; y datos INE a partir del *Panel de Hogares de la Unión Europea*, 2ª y 3ª ola (1995 y 1996).

vos en todos los países, si bien persisten aún importantes diferencias (tabla 3). Aunque España se halla todavía lejos de países como Alemania o Dinamarca, donde más de un tercio de los hogares están formados por una persona sola, y tiene tasas de monoparentalidad todavía moderadas, la evolución de indicadores como el número de divorcios hace prever un acercamiento a los estándares europeos en los próximos años.

En el ámbito socioeconómico, los factores relacionados con la educación y el mercado de trabajo tienen un papel explicativo relevante en la pobreza. El informe europeo destaca la importancia del **desempleo**, que sigue representando en todos los países el principal factor individual de riesgo de pobreza (gráfico 5). En el conjunto de la Unión Europea, el 50% de los individuos que viven en hogares encabezados por un parado tiene ingresos inferiores al umbral de pobreza. Las tasas correspondientes a los distintos países varían entre el 21% de Dinamarca y el 61% de Bélgica, con España situada en una posición intermedia (46%).

Las familias sustentadas por desempleados tienen también tasas de privación más altas que otros grupos en todas las áreas, y muy en especial en las relacionadas con las dificultades financieras y la satisfacción con el trabajo o actividad principal. Esto es particularmente cierto para los hogares de este tipo en situación de pobreza persistente, es decir, aquellos

Gráfico 5 – Tasa de pobreza de las familias sustentadas por desempleados en la Unión Europea. 1996



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Income Poverty and Social Exclusion in the European Union*, Luxemburgo, 2000.

que han tenido ingresos inferiores al umbral en los tres últimos años analizados.

Es necesario destacar, sin embargo, que las relaciones entre el desempleo y la exclusión social son complejas y requieren un análisis más detallado que el que ofrece el informe europeo. El desempleo puede causar pobreza y exclusión, pero no todos los desempleados sufren estos problemas. Según los datos de Eurostat, algo más de la mitad de las familias europeas encabezadas por un desempleado no muestran privación o la muestran sólo en uno de los tres ámbitos considerados (dificultades financieras, necesidades básicas y condiciones de la vivienda). Si restringimos nuestro análisis a las familias de desempleados que son pobres de forma persistente, un 38% consigue escapar a la privación múltiple (en dos o en las tres áreas simultáneamente).

El aumento del desempleo estructural durante las últimas décadas no ha ido acompañado, en general, por un aumento proporcional de la pobreza en los países europeos. Los sistemas de protección social han conseguido en buena medida evitar que la pérdida del empleo conduzca a las personas y familias afectadas a situaciones de marginación y exclusión social. No obstante, las situaciones de paro de larga duración plantean retos importantes, debido a la necesidad de combinar la garantía de unas prestaciones suficientes con medidas de formación y recualificación laboral adecuadas para lograr la incorporación al empleo.

Paralelamente, las redes de protección familiar han desempeñado también un papel crucial en algunos países (en especial, en los del sur de Europa). El peso de los hogares con sustentador desempleado en la población global varía entre países, en función no sólo de las tasas de desempleo, sino también de factores como la composición por sexo y edad de los desempleados y la estructura de los hogares. Como pone de manifiesto la tabla 4, el porcentaje de población en edad activa que vive en hogares cuya persona de referencia tiene menos de 55 años y está sin empleo supera la media en Francia, Bélgica, Irlanda, Reino Unido y Holanda, países que, con la excepción de Irlanda, no tienen tasas de paro particularmente elevadas. En el otro extremo, en España, el país con mayor desempleo, sólo un 7% de la población se encuentra en esta situación.

La anterior constatación no debería, sin embargo, provocar que los países europeos se vuelvan complacientes respecto a sus niveles de desempleo; no sólo por el hecho de que, como constatábamos, las tasas de pobreza de los desempleados sigan siendo claramente superiores a las de otros grupos, sino también porque el desempleo tiene costes individuales y sociales que van mucho más allá de la pérdida de renta o producción. El empleo estable y bien remunerado constituye una importante fuente de afirmación individual e integración social, algo que en muchos casos olvi-

Tabla 4 – Tasa de desempleo y porcentaje de población en hogares sin empleo en la Unión Europea. 1993

	Tasa de paro	Población en hogares sin empleo en los que la persona de referencia tiene:		
		Menos de 55 años	Más de 55 años	Total
Alemania	9,8	6,0	18,0	24,0
Bélgica	12,0	10,0	20,0	30,0
Dinamarca	12,1	7,0	16,0	23,0
España	22,2	7,0	13,0	20,0
Francia	11,7	8,0	19,0	27,0
Grecia	9,7	5,0	15,0	19,0
Holanda	6,5	9,0	17,0	26,0
Irlanda	15,7	17,0	10,0	28,0
Italia	10,2	5,0	16,0	22,0
Luxemburgo	2,1	3,0	16,0	19,0
Portugal	5,6	3,0	11,0	14,0
Reino Unido	10,3	11,0	17,0	27,0
UE-12	11,1 (*)	7,0	17,0	24,0

(*) Media de UE-15.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Eurostat, *Statistiques en bref - Population et conditions sociales*, 6/1998; y OCDE, *Economic Outlook*, n. 65, 1999.

da el análisis económico convencional. Como señala el Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas en su Dictamen sobre el coste de la pobreza y la exclusión social en Europa¹⁸, muchos hogares “aritméticamente” pobres declaran no serlo cuando al menos un miembro tiene un empleo remunerado estable.

Digamos, por último, que el desempleo aparece asociado con el deterioro de las relaciones sociales de manera desigual en los diferentes países, lo que remarca la importancia que las redes de solidaridad familiares y locales pueden tener como elemento mitigador de los procesos de exclusión¹⁹. Sin embargo, cabe preguntarse en qué medida la protección informal que todavía ofrece la familia en este ámbito en países como España tenderá a ir desapareciendo en el futuro y hasta qué punto las políticas públicas o las estrategias de integración llevadas a cabo por el tercer sector podrían desempeñar un papel compensatorio en esta evolución.

¹⁸ Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas, *op. cit.*

¹⁹ En un estudio comparativo reciente, Paugam señala que la exclusión del empleo parece estar más correlacionada con procesos de ruptura familiar y aislamiento social en países como Alemania, Francia o Reino Unido que en otros como España o Italia. Véase Paugam, S., “Poverty and social disqualification: A comparative analysis of cumulative social disadvantage in Europe”, *Journal of European Social Policy*, 6 (4), 1996, p. 287-303.

1.4 Nuevo contexto de las políticas de integración social

La clarificación de los conceptos de pobreza y exclusión social y de los procesos que provocan estos fenómenos tiene una importancia fundamental no sólo para orientar la investigación empírica, sino también en el terreno de las políticas, por su clara influencia en la definición de prioridades, el diseño de los instrumentos de actuación y los actores implicados en el desarrollo de las estrategias de integración social. El análisis realizado en los apartados anteriores sugiere algunas consideraciones generales en este sentido:

1. *La función crucial del empleo* como mecanismo de integración social justifica la importancia concedida a las medidas de lucha contra el desempleo en los países de la Unión Europea y en las propias directrices comunitarias sobre las políticas contra la pobreza y la exclusión. Es preciso, no obstante, resaltar los siguientes aspectos:

a) El empleo en sí no asegura la integración. Resulta fundamental en este sentido atender a la calidad del empleo que se crea y evitar que ciertos grupos acaben atrapados en empleos inestables y mal remunerados. El aumento de la desigualdad salarial y la dualización del mercado de trabajo en los países europeos han implicado un constante aumento del número de empleos temporales, inseguros y mal remunerados durante los últimos años. Una cuestión clave a la hora de evaluar este proceso es si estos trabajos de baja calidad constituyen escalones hacia el empleo regular o, por el contrario, atrapan a los individuos en un círculo vicioso de empleos de baja cualificación con episodios recurrentes de desempleo. Las investigaciones sobre evolución de rentas realizadas en algunos países parecen señalar que en esta última situación se encuentra una parte importante de las personas afectadas.

b) Las políticas de fomento del empleo y las reformas destinadas a convertir el seguro de desempleo en un *seguro de empleabilidad*²⁰ han de instrumentarse teniendo en cuenta la diversidad de situaciones que pueden llevar a los individuos a la exclusión del mercado de trabajo regular. En la actualidad se está lejos de considerar que asegurar a todos los ciudadanos un lugar en la sociedad constituya un deber social que el Estado tiene que proteger, con independencia de la capacidad o incapacidad de algunas personas para participar en el mundo laboral. Las políticas activas se han mostrado insuficientes para promover la inserción laboral y social de grupos que acumulan desventajas en varios ámbitos (formación, entornos urbanos degradados, discriminación racial, etc.) o en los que la falta de trabajo no se debe exclusivamente a facto-

²⁰ Por utilizar la expresión de Cornelissen, D. R., "Un debate europeo sobre la protección social", *Noticias de la Unión Europea*, n. 158, 1998, p. 94.

res relacionados con la formación o los incentivos (discapacitados, familias monoparentales). El análisis de los procesos y factores de exclusión social puede contribuir a indicar la combinación de medidas de re-educación laboral, actuaciones contra la discriminación, políticas familiares y de guarderías o eliminación de barreras para los discapacitados que deban aplicarse a diferentes grupos de población.

c) Las políticas relacionadas con el empleo no solucionan, al menos a corto plazo, los problemas de exclusión que todavía sufre la población retirada o incapacitada para el trabajo. Por ello, no debe minimizarse la importancia que las políticas tradicionales de protección social (prestaciones, sanidad, servicios sociales, etc.) tienen para amplios grupos de la población.

2. Aunque la exclusión social es más que la falta de ingresos, no puede olvidarse que la imposibilidad de alcanzar un nivel de renta y un nivel de vida suficientes constituye el principal mecanismo de exclusión en las sociedades actuales. En otros términos, no conviene relegar a un segundo plano el papel de las políticas de lucha contra la pobreza en las estrategias de integración social.

3. Hay que reconocer, sin embargo, que las políticas de garantía de ingresos no siempre resultan suficientes para prevenir o remediar la exclusión. La construcción de una sociedad más *inclusiva* exige, sin duda, una reforma de los mecanismos tradicionales de protección social y su integración en una estrategia global de lucha contra la exclusión, que no debe tener al Estado como actor único. En este sentido, es necesaria no sólo la coordinación funcional e interdepartamental, sino también entre los diferentes niveles territoriales y actores implicados.

Queremos, por último, resaltar la necesidad de disponer de mecanismos de evaluación de las estrategias de integración social. A diferencia de los programas tradicionales contra la pobreza, cuyo éxito era evaluado por el número de personas que traspasaban el umbral, la efectividad de las políticas contra la exclusión resulta más difusa, debido a la naturaleza multidimensional de los problemas abordados y de las propias medidas aplicadas. Es urgente, por tanto, definir una serie de indicadores de exclusión e integración social que superen las debilidades de los disponibles hasta el momento.

2. Intervención necesaria y límites del Estado

La lucha contra la pobreza y la exclusión social ha constituido uno de los objetivos tradicionales de los sectores públicos en los países desarrollados. En los años de crecimiento posteriores a la Segunda Guerra Mun-

dial se llegó a pensar incluso que la pobreza podría ser erradicada, gracias, sobre todo, a la acción pública. Pero, como en otros ámbitos, las expectativas de desarrollo e igualdad se vieron frustradas tras el período de crisis de los años setenta.

Parece necesario, en consecuencia, analizar los problemas de pobreza y exclusión social desde la óptica de las políticas públicas y la acción del Estado de Bienestar. Por eso, repasamos en este epígrafe el significado y alcance del Estado de Bienestar y su crisis, para estudiar en el próximo el papel actual de las políticas públicas de integración social.

2.1 *El Estado de Bienestar*

Aunque es difícil consensuar un concepto razonable, el Estado de Bienestar se suele describir como una construcción esencialmente europea orientada al logro y el reconocimiento jurídico constitucional de una serie de derechos sociales vinculados a la noción de ciudadanía. Tales derechos tienen que ver con tres grandes ámbitos de actuación de los sectores públicos modernos:

- El aseguramiento de **empleo estable** para los ciudadanos, entendido como elemento fundamental del bienestar económico y la integración social. Este objetivo implica la utilización de las políticas necesarias para combatir el desempleo, sean de demanda o de oferta, así como la construcción de redes de protección para los ciudadanos y familias que se encuentren en situación de paro. El cumplimiento de esta tarea incluye la utilización de políticas activas efectivas para conseguir un puesto de trabajo para todo el que lo demande.

- La garantía de suministro a todos los ciudadanos de un conjunto de bienes que, en el ámbito de la Hacienda Pública, reciben la denominación de **bienes sociales** o preferentes. Tales son, primordialmente, la educación (en algunas etapas contemplada como derecho y obligación de las familias, para asegurar que todos los individuos sean protegidos ante situaciones de falta de formación, información o eventual explotación por parte de algunos adultos), la sanidad (con carácter universal), la promoción del acceso de los ciudadanos a una vivienda digna, los servicios sociales o el disfrute por parte de todos de los beneficios de la cultura, el arte y la ciencia.

- Extensión de una red de aseguramiento frente a los riesgos que puedan arrostrar los ciudadanos a lo largo de su vida. Eso implica un sistema de pensiones generalizado que atienda a los principales problemas de los individuos, como el término de su vida laboral, las situaciones de enfermedad o minusvalía, las de orfandad o viudedad o la ausencia de ingresos para atender a las propias necesidades vitales. Razones de selección

adversa y otros fallos de mercado explican la provisión por el sector público de los sistemas de seguros o de garantía de rentas mínimas para subvenir a la solución de tales problemas.

La financiación de los servicios de bienestar contenidos en el punto anterior debe hacerse de acuerdo con criterios de redistribución justa de la renta entre los ciudadanos, de manera que el sistema público de bienestar se financie con recursos progresivos, en el sentido de que contribuyan más a su cobertura quienes más capacidad económica tengan. Por eso, los criterios de capacidad económica y progresividad suelen recogerse explícitamente en las Constituciones europeas modernas. Otra cosa es lo que signifique en la práctica la aplicación de esos criterios, normalmente sometidos a una intensa discusión. En todo caso, la participación universal (principio de generalidad) de todos los ciudadanos, en la medida de sus posibilidades, en la financiación de los servicios públicos de bienestar nos parece un requisito básico para garantizar su condición de ciudadanos y beneficiarios de los derechos que como tales les corresponden.

La recepción constitucional de los principios y criterios recogidos en los puntos anteriores debe entenderse como la muestra más clara de las preferencias de los ciudadanos manifestadas a través de sus representantes en los Parlamentos democráticos. La legislación generada a partir de las normas constitucionales debe acoger tales principios y criterios, así como modificar los de la normativa anterior a la aprobación de la Constitución. Es importante insistir en la conexión entre el reconocimiento constitucional de los derechos de bienestar y la asignación de la condición de ciudadanía a quienes forman la población de un país.

2.2 Crisis del Estado de Bienestar y desarrollo del fenómeno de la exclusión

La concepción del Estado de Bienestar expuesta anteriormente se ha venido cuestionando en la mayoría de los países avanzados desde la fase de recesión económica de los años setenta y, más expresamente, desde el comienzo de los ochenta. Entre los factores desencadenantes de esta crisis han de destacarse las intensas transformaciones económicas vividas en las últimas décadas, que han afectado de modo irreversible a las relaciones productivas y a los mercados de trabajo; los importantes cambios sociodemográficos experimentados en mayor o menor medida en todos los países desarrollados; y la propia crisis de legitimación sufrida por el Estado de Bienestar, debido a los problemas de sostenibilidad financiera y las dificultades para dar una respuesta adecuada a las nuevas demandas planteadas por los agentes sociales. A continuación repasamos brevemente estos tres grupos de factores.

Las transformaciones del marco económico

Las crisis económicas de los años setenta y ochenta pusieron de manifiesto las debilidades del modelo productivo vigente y las limitaciones de las políticas de empleo tradicionales para cumplir adecuadamente el papel que hasta entonces habían venido desempeñando. El intenso proceso de cambio tecnológico experimentado en la nueva etapa de crecimiento ha afectado profundamente a las relaciones de producción, a los métodos de trabajo y a las instituciones sociales básicas, como los sindicatos, las organizaciones empresariales y las empresas productivas.

Desde la óptica de la pobreza y la exclusión social, la consecuencia más significativa de las anteriores transformaciones es la aparición del fenómeno del **desempleo estructural**. El enorme crecimiento de las cifras de parados en los años ochenta y noventa y las dificultades para reducir las tasas de desempleo durante los períodos de expansión hasta los niveles anteriores constituyen una expresión evidente de la incapacidad del sistema económico para ofrecer trabajo a todos y del Estado para asegurarlo a través de la política económica.

La tecnificación creciente de la economía (no sólo de la llamada *nueva economía*) ha favorecido la exclusión del grupo de trabajadores con menor formación, víctimas de las reconversiones industriales e incapaces de encontrar colocación. El desempleo de larga duración (que en 1998 suponía como media un 48,6% en la Unión Europea y un 50% en España) se configura como una situación de riesgo no transitorio, sino prolongado, a la que se ha respondido con diferentes medidas no siempre efectivas ni coherentes entre sí (jubilaciones anticipadas, reducción de la duración y cuantía de los seguros de desempleo, etc.).

Por otra parte, la creciente **inseguridad y pérdida de calidad del empleo** disminuye su potencialidad como mecanismo básico de integración social. La precarización del mercado de trabajo, el aumento de la desigualdad salarial y el crecimiento del número de empleos mal remunerados aparecen vinculados en muchos países al fenómeno emergente de los “trabajadores pobres”. Paralelamente, las carreras laborales discontinuas, en las que se suceden los períodos de actividad y formación con situaciones de desempleo, han cobrado progresiva importancia en detrimento del empleo estable y seguro, lo que ha provocado en muchos casos dificultades para acceder a los mecanismos contributivos de protección social. Muchos de estos procesos todavía no han sido suficientemente investigados, ante la insuficiencia de estudios biográficos basados en datos de panel, un tipo de análisis que sin duda ganará protagonismo en los próximos años.

Los cambios que acabamos de comentar provocan una cierta pérdida de derechos sociales y la aparición de grupos de riesgo de amplitud variable (desempleados jóvenes, mujeres, trabajadores precarios y mal remune-

rados, parados de larga duración, personas con escasa cualificación, etc.), que plantean demandas a las cuales las políticas tradicionales no siempre consiguen dar respuestas adecuadas. Las políticas pasivas (prestaciones de desempleo) no llegan a todos los colectivos ni sirven para hacer frente a situaciones como el desempleo de larga duración. Las políticas activas, por su parte, se muestran también insuficientes para dar salida a los problemas de empleo. Desde muchos ámbitos se reclaman reformas del mercado de trabajo, con objeto de conseguir la “flexibilidad” necesaria para rebajar las elevadas cifras de paro. Paralelamente, muchos países llevan a cabo reformas del seguro de desempleo, endureciendo los criterios de acceso y disminuyendo su grado de cobertura.

Cambios sociodemográficos

La estructura social y demográfica de los países desarrollados se ha modificado intensamente a lo largo de las últimas décadas. Los cambios en la estructura de edades, la multiplicación de formas de convivencia distintas a la familia tradicional y la importancia creciente de la inmigración procedente de países pobres son quizás los fenómenos más relevantes en este ámbito.

El envejecimiento de la población que se ha producido en el mundo occidental durante las últimas décadas se ha debido al aumento espectacular de la esperanza de vida y al descenso de las tasas de fecundidad en relación con la de las décadas de los años sesenta y setenta. Este envejecimiento es en sí mismo una causa del incremento del gasto público del Estado de Bienestar (aumento de costes sanitarios y de pensiones, mitigado pero no compensado por una disminución de los costes en educación y desempleo), así como de dificultades de financiación –en el contexto de un sistema de reparto–, debido al descenso del cociente entre cotizantes y pensionistas (en España, desde 2,8 a mediados de los años setenta hasta 2,0 a finales de los noventa).

También hay que tener en cuenta los cambios en las estructuras sociales y familiares registrados, con mayor o menor intensidad, en todos los países desarrollados. En las últimas décadas la estructura familiar ha sufrido una importante transformación que ha reducido el papel de las *redes de seguridad informales* que significaban la familia (en su concepción tradicional) y, en menor medida, la comunidad local. Algunos de los factores más significativos en relación con este cambio son las intensas transformaciones experimentadas por la familia nuclear (aumento del número de divorcios y de familias monoparentales), la incorporación de la mujer al mercado de trabajo o los nuevos modelos de urbanización. Estos cambios han dejado a las familias (que desempeñan un papel fundamental en la redistribución informal de la renta y en la lucha contra la pobreza) en condiciones mucho más precarias para atender las necesidades de las per-

sonas a su cargo (niños, enfermos y ancianos), precisando una mayor ayuda estatal.

Por último, la sociedad española se ve afectada también por las primeras manifestaciones (también con retraso respecto a otros países europeos) de los **procesos migratorios**²¹ procedentes del este de Europa, Asia y, sobre todo, de América Latina y el norte de África. La nueva situación obliga a replantear el alcance de los derechos sociales y de ciudadanía que están en la base del concepto de Estado de Bienestar. En su versión más lógica, debemos entender que el Estado de Bienestar debería garantizar a todos los habitantes del país los derechos reconocidos en las normas. Sin embargo, son muchos los problemas que deben afrontarse para conseguir tal reconocimiento y facilitar el acceso a los servicios públicos y redes de protección social a los diversos colectivos de extranjeros.

Los cambios sociodemográficos mencionados, unidos a las transformaciones del mercado de trabajo comentadas en el punto anterior, están llevando a una situación de *crisis de los sistemas de aseguramiento de rentas*, tal vez el sector más emblemático del Estado de Bienestar. Esta crisis tiene una doble dimensión. Por una parte, aumentan las dificultades financieras para el sostenimiento de las redes de protección contributivas, como consecuencia de la evolución demográfica y del empleo, lo que ha producido que en todos los países se debatan intensamente las reformas necesarias para asegurar la viabilidad de los sistemas de pensiones en el próximo siglo. Por otra, se constatan las insuficiencias de los mecanismos tradicionales de protección social para asegurar un nivel de renta mínimo al conjunto de la población. Las prestaciones sociales contributivas, que cubrían razonablemente bien los principales riesgos sociales en sociedades cercanas al pleno empleo y sólidamente basadas en la familia nuclear tradicional, dejan, en cambio, numerosos “agujeros” en una etapa caracterizada por el desempleo persistente y el trabajo precario, la diversidad e inestabilidad de los arreglos familiares, el aumento de la esperanza de vida (con las consiguientes nuevas necesidades de servicios y cuidados específicos para las personas mayores) y la creciente importancia de bolsas de inmigrantes irregulares procedentes de los países pobres o de las economías en transición.

Una consecuencia clara del proceso anterior ha sido el aumento constante del número de beneficiarios de las *modalidades asistenciales de protección*, tanto en los países que contaban con tales mecanismos desde hace décadas (Reino Unido y algunos países nórdicos) como en los que deben crearlos o modernizarlos ante la evidencia de la falta de cobertura de grupos crecientes de la población (España o Italia, por ejemplo). Asistimos, de

²¹ Véase la Parte Segunda de este Informe.

este modo, a una progresiva asistencialización de los sistemas de aseguramiento de rentas, cuyas consecuencias son difíciles de valorar sin conocer a fondo las características particulares de cada situación. En algunos casos, el aumento del número de beneficiarios asistenciales puede suponer un mero desarrollo de los derechos sociales, en la medida en que tales prestaciones supongan una ampliación neta de la cobertura o el establecimiento del derecho a una renta básica con independencia de las contribuciones realizadas al sistema de protección social. Pero la asistencialización también puede plantearse como un simple mecanismo para la reducción del gasto, con efectos potencialmente negativos sobre los niveles de pobreza y las desigualdades entre los beneficiarios. Los cambios en la regulación que endurecen los requisitos para acceder al sistema contributivo, y que tienen como resultado la *sustitución* de las prestaciones contributivas por asistenciales, parecen ir en esta última dirección.

Factores ideológicos e institucionales

Por último, los factores culturales e ideológicos han desempeñado también un papel decisivo en el planteamiento de la crisis del Estado de Bienestar. El auge de los valores individuales y la competitividad, interpretados a veces a través de comportamientos de moralidad dudosa, y la batalla lanzada desde algunos sectores contra la intervención del Estado en la vida económica y social son elementos claves para entender dicha crisis.

En el ámbito de las políticas sociales y de integración se critica tanto la *eficacia* de las actuaciones públicas (en qué medida se consiguen los objetivos de provisión de servicios universales, redistribución de la renta y lucha contra la pobreza) como su *eficiencia* (costes y gestión de las políticas) y el posible conflicto de las políticas sociales –al menos en su formulación actual– con otros objetivos, como el crecimiento económico, la competitividad, etc.

La efectividad de las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión puede verse reducida si, como se argumenta desde sectores liberales, tales políticas producen *dependencia*, contribuyendo más a agravar los problemas que a solucionarlos, al distorsionar los sistemas de incentivos de los beneficiarios (trampa de la pobreza, elevados salarios de reserva, etc.).

En el ámbito de los bienes preferentes, la universalización de la sanidad y la educación constituyen, sin duda, uno de los principales logros de los Estados de Bienestar europeos frente a otros modelos, como el estadounidense, en los cuales la renta actúa como filtro a la hora de acceder a los servicios sanitarios o a la educación de calidad. No obstante, en España y en otros países de nuestro entorno persisten desigualdades de hecho en el disfrute de los servicios públicos básicos, tanto en lo que se refiere al acceso como a los resultados. La desatención sanitaria de ciertos grupos

(como los inmigrantes indocumentados), el bajo porcentaje relativo de alumnos inmigrantes y con necesidades educativas especiales escolarizados en centros privados concertados, la desigual dotación de los servicios públicos en áreas de diferente nivel socioeconómico y la concentración de problemas como el fracaso escolar en los grupos y entornos sociales menos favorecidos son algunos de los factores que limitan los resultados obtenidos por estas políticas en la lucha contra la exclusión.

Tales desigualdades son aún más palpables en el disfrute de otros servicios públicos y sociales (culturales, recreativos, deportivos, etc.). Los niveles de dotación y calidad del capital social difieren sensiblemente según las distintas zonas geográficas, generando entornos en los que la falta o insuficiencia de estos recursos se suma a la acumulación de problemas en otros ámbitos (desempleo, bajos niveles educativos, degradación urbana y medioambiental, etc.) y constituye un mecanismo de refuerzo de los procesos de exclusión social.

Paralelamente, los cambios en la regulación y los procesos de privatización en el campo de los servicios públicos, abordados en mayor o menor medida por todos los Gobiernos europeos, no siempre han conseguido aumentar la eficiencia y la calidad en la medida esperada, y en ocasiones han originado mayores desigualdades de acceso. La progresiva importancia de la iniciativa privada y de los niveles territoriales de gobierno en la educación, la sanidad, la vivienda o los bienes culturales está suponiendo una pérdida de peso creciente de la Administración central y del sector público en general que ofrece un balance todavía incierto y contradictorio. Sobre ello volveremos en el último apartado de este capítulo.

Por último, el sistema de financiación básico también se ve afectado por la crisis. Por una parte, por el juego de una serie de factores agrupados por Vito Tanzi bajo la afortunada metáfora de “termitas fiscales”; estas “termitas fiscales”, que se “comen” la capacidad recaudatoria de nuestros sistemas impositivos, son de naturaleza variada: la dificultad de gravar bienes y transacciones inmateriales de productos de la tecnología digital, la dificultad de determinar los puntos de conexión de las transacciones *intra-empresas* multinacionales pero, a la vez, *transnacionales*, la alta movilidad de capitales y de trabajadores altamente cualificados, etc. Por otra, las dificultades para mantener un “buen” impuesto sobre la renta personal implican la quiebra del principio de capacidad, el creciente peso de los impuestos indirectos y la progresiva financiación de los servicios a partir de la aplicación del principio de beneficio (contribución proporcional a los beneficios o ventajas que cada cual obtiene del gasto público).

En suma, puede decirse que el Estado de Bienestar se enfrenta a problemas que hacen que deje en muchos sentidos de cumplir las funciones para las que fue diseñado. Se debate de nuevo el equilibrio entre los principios de equidad y eficiencia, en algunos ámbitos pierde peso específico la

acción pública y surgen nuevas demandas relacionadas con los recientes procesos de segmentación social y polarización.

En España, los problemas anteriores se ven acentuados por un proceso de descentralización política no adecuadamente articulado, que lleva aparejado un aumento de las disparidades y de las desigualdades en términos territoriales. Algunos ejemplos son las diferencias en el peso del sector público y el privado en sanidad y educación, las desigualdades en el gasto per cápita en estos bienes preferentes y las políticas de rentas mínimas de las propias comunidades autónomas, que tampoco cuentan con ningún mecanismo de articulación o coordinación institucional. En la práctica, el resultado es que ciudadanos con idénticas situaciones económicas o sociales pueden recibir tratamientos muy diferentes según el lugar en el que vivan. La pretensión de universalidad de las prestaciones y los objetivos de equidad personal y territorial propios del Estado de Bienestar son, en suma, seriamente cuestionados.

3. Políticas públicas de integración social

Tras exponer en el epígrafe anterior el escenario actual del Estado de Bienestar, concentraremos ahora nuestra atención en el examen de las principales políticas para lograr los objetivos de éste. Se trataría, en definitiva, de concretar las características de la acción pública e intentar determinar los principales aciertos y carencias.

3.1 Una visión general

El desarrollo del Estado de Bienestar en España, en buena medida, corre paralelo al desarrollo del sistema democrático. Aunque antes de la transición se habían dado pasos en la protección de los trabajadores y en la creación de un sistema de seguros contributivos, el gasto social era todavía muy reducido (en torno al 12% del PIB) y las prestaciones económicas, además de estar fragmentadas en multitud de regímenes disgregados, tenían una escasa incidencia (un tercio de los mayores de 65 años no tenía derecho a pensión) y un reducido contenido (la pensión media no alcanzaba el 60% del salario mínimo interprofesional –SMI–).

Desde el inicio de la transición democrática se ha duplicado el gasto público y se han generalizado las pensiones y otras políticas propias del Estado de Bienestar. Como muestran claramente los datos de la tabla 5, los gastos relacionados con objetivos sociales y de redistribución de la renta explican más de la mitad del aumento del gasto público desde 1975. Estos gastos constituyen hoy en día la partida cuantitativamente más importan-

Tabla 5 – Evolución y estructura funcional del gasto público por tipo de gasto. 1975-1995

	% PIB			Estructura 1995 (1)	% del incremento 75/95 (2)
	1975	1980	1995		
A. Gastos comunes/generales	4,6	5,3	6,3	13,3	8,0
Defensa	1,7	2,0	1,1	2,3	-3,1
Servicios generales	2,9	3,3	5,2	11,0	11,2
B. Gastos de distribución	16,2	21,7	27,7	58,7	54,8
Prestaciones sociales	9,3	12,7	16,0	33,9	31,9
Desempleo	0,5	2,2	2,6	5,5	10,0
Pensiones y otras prestaciones	8,8	10,5	13,4	28,4	21,9
Bienes sociales redistributivos	6,9	9,0	11,7	24,8	23,0
Educación	2,1	3,3	4,3	9,1	10,5
Sanidad	3,8	4,5	5,9	12,5	10,2
Vivienda	1,0	1,2	1,5	3,2	2,3
C. Gastos de intervención económica	4,8	5,5	7,4	15,6	11,7
Subvenciones de explotación	1,1	2,1	1,8	3,8	3,0
Inversiones	2,7	1,9	3,7	7,8	4,7
Transferencias	1,0	1,5	1,9	4,0	4,1
D. Intereses de la deuda	0,5	0,7	5,4	11,4	23,2
E. Ajustes	0,0	0,0	0,5	1,0	2,2
Total	26,1	33,2	47,2	100	100

(1) Porcentaje sobre el gasto público total. (2) Distribución porcentual del incremento del gasto.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Zubiri, I., "Los límites del Estado del Bienestar en España", ponencia presentada en el seminario *Políticas sociales contra la pobreza*, Fundación Argentaria, Bilbao, 7-9 de junio de 2000.

te de los presupuestos, que reflejan muy claramente en qué medida la sociedad española se ha ido dotando de mecanismos colectivos de redistribución de rentas y seguridad y protección social. En conjunto, más de la mitad del gasto total está orientado a fines redistributivos, destacando por su importancia cuantitativa las prestaciones sociales (aproximadamente un tercio del gasto).

La estructura del presupuesto muestra claramente que el sector público dedica en la actualidad una cantidad significativa de recursos a las políticas orientadas, directa o indirectamente, a alcanzar objetivos redistributivos y de promoción de las condiciones necesarias para que los ciudadanos alcancen un nivel de vida mínimo. Podemos sistematizar estas políticas en diversos grupos (cuadro 1):

- Las actuaciones en el mercado de trabajo son importantes en la medida en que –como argumentábamos anteriormente– la exclusión del mercado de trabajo (o la inclusión en el mismo en condiciones precarias) es actualmente una de las principales causas de pobreza y desintegración social en los países desarrollados.

Cuadro 1 – Principales políticas sociales y de redistribución de la renta

☐	Actuaciones en el mercado de trabajo: actividades reguladoras (salario mínimo, condiciones de seguridad e higiene en el trabajo, etc.), políticas activas de empleo, políticas de protección contra el desempleo.
☐	Pensiones y otras prestaciones económicas: – Prestaciones contributivas de la Seguridad Social, destinadas a cubrir situaciones de riesgo de pérdida de ingresos (vejez, incapacidad para el trabajo, etc.). – Prestaciones no contributivas de la Seguridad Social, con una estructura paralela a la de las pensiones contributivas en cuanto a los riesgos cubiertos, pero con diferencias importantes: carácter no contributivo, comprobación de medios disponibles, cuantías uniformes y vinculadas al concepto de mínimo de subsistencia. – Programas de renta mínima garantizada, destinados a asegurar la cobertura de un mínimo de subsistencia a las personas con ingresos por debajo de un cierto umbral.
☐	Bienes sociales: – Bienes preferentes: sanidad, educación, vivienda, cultura, etc. – Servicios sociales: actividades en especie encaminadas a integrar a los excluidos por la sociedad o a paliar situaciones de especial necesidad.
☐	Sistema impositivo de carácter progresivo (al menos nominalmente) y vocación redistributiva.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS.

Las políticas en este ámbito persiguen objetivos complejos y, a veces, contradictorios, como aumentar el número de empleos y su calidad, reducir el número de desempleados y la duración del desempleo o evitar la pobreza de los desempleados durante los períodos de paro sin desincentivar la búsqueda de empleo. Para ello, el sector público desarrolla actuaciones en las vertientes de regulación del mercado de trabajo, prestaciones económicas para los desempleados y políticas activas de formación y empleo, junto con medidas más generales que afectan al crecimiento y a la creación de empleo.

- Las **prestaciones sociales monetarias** constituyen un elemento básico de las políticas públicas de bienestar y de reducción de las desigualdades. El sistema español de transferencias monetarias es un sistema de carácter mixto, a medio camino entre el modelo de Bismarck o contributivo y el modelo de Beveridge o universal, y combina prestaciones contributivas o de seguro, basadas en un modelo contributivo profesional, con prestaciones no contributivas o asistenciales, tanto las existentes dentro del sistema de Seguridad Social como las rentas mínimas de integración de las comunidades autónomas.

En el caso de las pensiones, que son la partida que absorbe la mayor parte del gasto público en este capítulo, podemos considerar –como señala Zubiri– que el sistema español actual es generoso comparado con el resto de los países de la Unión Europea: cuenta con una de las tasas de sustitución más elevadas y los requisitos de cotización que exige son similares a los de la mayoría de los miembros de la Unión Europea. No obstante, y debido al tardío desarrollo del sistema de Seguridad Social, estas buenas

condiciones sólo afectan a los pensionistas contributivos que han adquirido su derecho en los últimos años, en tanto que los pensionistas antiguos reciben en general prestaciones mucho más exiguas. Otras prestaciones del sistema de Seguridad Social, como las destinadas a las familias²², son muy pequeñas si las comparamos con los niveles medios europeos y no tienen en la actualidad una incidencia significativa en las rentas de los hogares.

Por su parte, un número importante de pensionistas sigue llegando al final de su vida laboral activa sin cumplir los requisitos necesarios para acceder a una pensión contributiva. Aunque las ayudas asistenciales recibidas anteriormente en tales situaciones se reformaron y racionalizaron con la Ley de Pensiones no Contributivas de 1990, las cuantías siguen estando ligadas a la idea de cubrir un “mínimo de supervivencia” y son muy inferiores a las contributivas, como veremos en el próximo apartado.

Por último, las rentas mínimas autonómicas cumplen una función de “cierre” del modelo, al estar orientadas a cubrir situaciones de necesidad a las cuales el sistema de protección social tradicional no da una respuesta adecuada. En la actualidad constituyen el programa público más específicamente enfocado a combatir la pobreza.

- Junto a las prestaciones monetarias, el acceso a los servicios públicos gratuitos o subvencionados –los denominados **bienes sociales**– constituye una importante “renta en especie” que influye en el nivel de vida de la población y en la situación de los grupos menos favorecidos. Dentro de este capítulo se incluyen tanto los llamados *bienes preferentes* (fundamentalmente sanidad, educación y vivienda) como la red de servicios sociales, que puede desempeñar un papel relevante en las estrategias de integración social y de lucha contra la pobreza.

En conjunto, los bienes sociales absorben en la actualidad en España más de una quinta parte del gasto público total, porcentaje todavía inferior a la media europea. La universalización de servicios tan fundamentales como la sanidad o la educación ha generado un efecto positivo sobre la población española a lo largo de las últimas décadas: reducción de la mortalidad infantil, aumento de la esperanza de vida o mejoras en la escolarización y en los niveles de formación de los jóvenes. Sin embargo, subsisten también importantes problemas en la dotación de estos servicios (como, por ejemplo, las listas de espera en sanidad o las insuficiencias del sistema educativo) y desigualdades en su disfrute (dificultades de acceso a la educación por parte de colectivos de inmigrantes, fracaso escolar concentrado en ciertos grupos, etc.).

²² Véase Fundación Encuentro. CECS, “Protección social a la familia”, *Informe España 1998*, Madrid, 1999.

Paralelamente, el acceso a determinados bienes preferentes, como la vivienda, está lejos de ser universal, pese a su importancia para el logro de una integración social mínima y al papel que la pérdida o carencia de domicilio fijo produce en los procesos más extremos de exclusión social. Las políticas de vivienda desarrolladas en España, si bien han favorecido el acceso a la propiedad de amplias capas de la población, no han conseguido asegurar unos mínimos en el caso de los grupos más desfavorecidos: inmigrantes de países pobres, núcleos de infravivienda y personas sin techo, familias con problemas de paro de larga duración, empleos precarios que no proporcionan los ingresos suficientes para hacer frente al endeudamiento, etc. La iniciativa pública (ayudas directas, regulación y fiscalidad) se ha mostrado insuficiente para reducir los problemas de accesibilidad originados por la espectacular elevación de los precios de la vivienda.

- En relación con el **sistema impositivo**, clave para financiar adecuadamente el sistema público de bienestar, merece la pena destacar que el peso de los impuestos directos, que había venido aumentando desde el inicio de la transición, permanece en los últimos años estabilizado en torno al 11,5% del PIB, aproximadamente un 30% de los ingresos impositivos totales. Las dificultades para controlar algunas rentas, el comportamiento más dinámico de los impuestos indirectos y el mayor énfasis en el criterio del beneficio parecen cuestionar la vigencia de los principios de capacidad económica y progresividad y, en definitiva, la estrategia redistributiva del sector público en el campo de los ingresos²³.

Dentro del amplio abanico de políticas públicas que tienen objetivos sociales y de redistribución, queremos prestar una especial atención a aquellas destinadas más directamente a luchar contra la pobreza y la exclusión social. En una concepción amplia, podría argumentarse que todas o casi todas las prestaciones y bienes sociales sirven al objetivo último de asegurar un nivel de vida mínimo y evitar la pobreza en determinadas circunstancias y períodos vitales. Sin embargo, programas como los seguros de pensiones, la sanidad o la educación persiguen objetivos específicos y en muchos casos distintos a la lucha contra la exclusión.

Creemos, por ello, que a la hora de inventariar las políticas públicas de integración social es conveniente centrarse en aquellas prestaciones y servicios diseñados explícitamente para combatir la pobreza o que, cuando menos, cumplen una función de “red de seguridad” última en circunstan-

²³ Los estudios sobre incidencia de los impuestos realizados en los últimos años llegan a la conclusión de que el balance del sistema en términos de redistribución de la renta se aproxima a la neutralidad, dado que los efectos de los impuestos más progresivos (como el IRPF) se ven contrarrestados por los de otros regresivos o proporcionales (IVA, cotizaciones sociales, etc.).

cias en las cuales las prestaciones tradicionales de la Seguridad Social no proporcionan la cobertura adecuada. Al mismo tiempo, las políticas relacionadas con la cobertura del desempleo merecen una consideración específica, dada la importancia que la exclusión del mercado de trabajo tiene como factor de pobreza y exclusión social.

Siguiendo estos criterios, las prestaciones y subsidios que reciben los desempleados, las pensiones y otras prestaciones *no contributivas* de la Seguridad Social y los programas de rentas mínimas de las comunidades autónomas serían, junto con los servicios sociales, los principales programas públicos para la integración social en España. Éstos son también los ámbitos donde la actividad pública se solapa más claramente con la de las ONGs y otros entes comprometidos con el mismo objetivo. Por estos motivos, vamos a centrar nuestra atención en tales políticas en los próximos apartados.

3.2 Cobertura del desempleo

Durante el período predemocrático, las políticas laborales se caracterizaban por un bajo nivel de protección por desempleo, que se compensaba en cierto modo gracias a la gran rigidez de la normativa sobre despido y a la tendencia expansiva de la economía española. Durante la democracia el sistema ha evolucionado hacia una mayor cobertura por desempleo y hacia una flexibilización²⁴ de las condiciones de contratación y despido.

A pesar del aumento del gasto registrado, la cobertura del desempleo en España es todavía poco generosa en comparación con otros países de la Unión Europea. En porcentaje del PIB, el gasto social por desempleo (prestaciones más políticas activas) se sitúa en valores próximos a la media europea, pese a tener España la mayor tasa de paro, lo que implica una menor protección por parado.

Esto puede apreciarse claramente si atendemos a los tres parámetros básicos para analizar la prestación: tasa de reposición, duración y cobertura. La *tasa de reposición*, que mide el porcentaje del salario previo que repone la prestación, se sitúa en torno al 50%²⁵, un valor bajo en comparación con el alcanzado por la mayoría de los restantes países europeos.

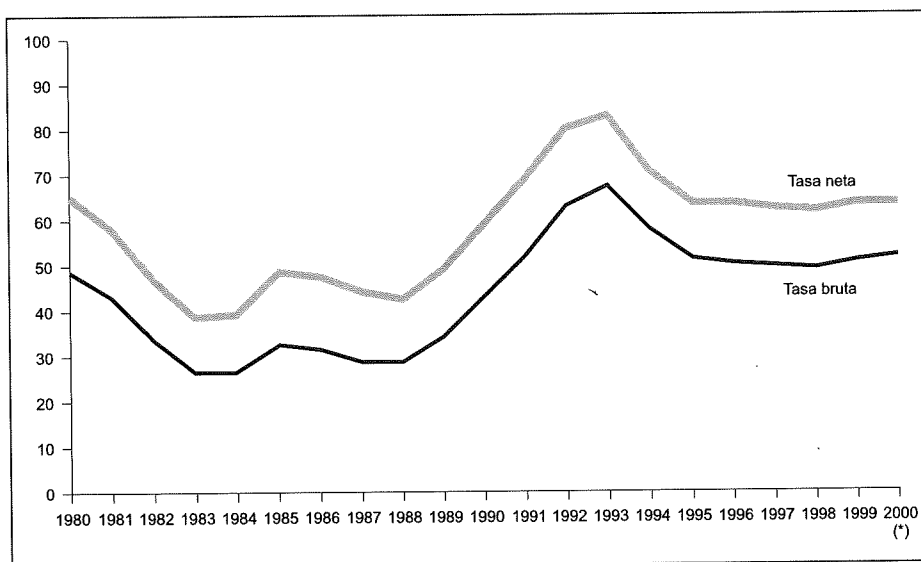
²⁴ Especialmente en las reformas abordadas en 1984 y 1994, que supusieron el abandono del principio de causalidad en relación con el despido, una mayor libertad en la contratación temporal y el desarrollo de la contratación con salarios inferiores al mínimo (en prácticas y de formación).

²⁵ Media de 18 tasas de sustitución correspondientes a períodos y situaciones familiares distintas (1994-1995). Véase Zubiri, I., "Los límites del Estado del Bienestar en España", ponencia presentada en el seminario *Políticas sociales contra la pobreza*, Fundación Argentaria, Bilbao, 7-9 de junio de 2000, p. 15.

Por su parte, la duración máxima de las prestaciones (dos años para la contributiva y uno y medio para la asistencial) es también más reducida que en países como Bélgica, Dinamarca, Alemania, Francia, Holanda o Portugal. Con todo, quizá la limitación más importante del seguro de desempleo español es su baja tasa de cobertura. A finales de los años noventa, sólo seis de cada diez parados recibían una prestación por desempleo, frente a tasas superiores al 80% en la mayoría de los países de nuestro entorno. Como puede apreciarse en el gráfico 6, la cobertura del desempleo empezó a aumentar a finales de los años ochenta hasta alcanzar su máximo en 1993. A partir de dicha fecha, el proceso se invirtió, con una pronunciada caída de las tasas, primero, y una posterior estabilización en torno a valores cercanos al 60%.

Este cambio se explica fundamentalmente por la aplicación de sucesivas modificaciones legislativas con el fin de controlar el gasto en las prestaciones y evitar el fraude y el uso de éstas para fines no previstos. Las reformas llevadas a cabo a principios de los años ochenta y noventa hicieron crecer la cifra de beneficiarios de la modalidad asistencial de la prestación, a la vez que imponían condiciones más restrictivas para el acceso a la prestación contributiva. En años posteriores se impusieron distintos criterios que restringían las condiciones de acceso, recortaban los beneficios y re-

Gráfico 6 – Evolución de la tasa de cobertura de los desempleados. 1980-2000



Nota: La tasa neta de cobertura se refiere al paro registrado en industria, construcción y servicios, mientras que la tasa bruta contempla todo el paro registrado. (*) Datos hasta abril.

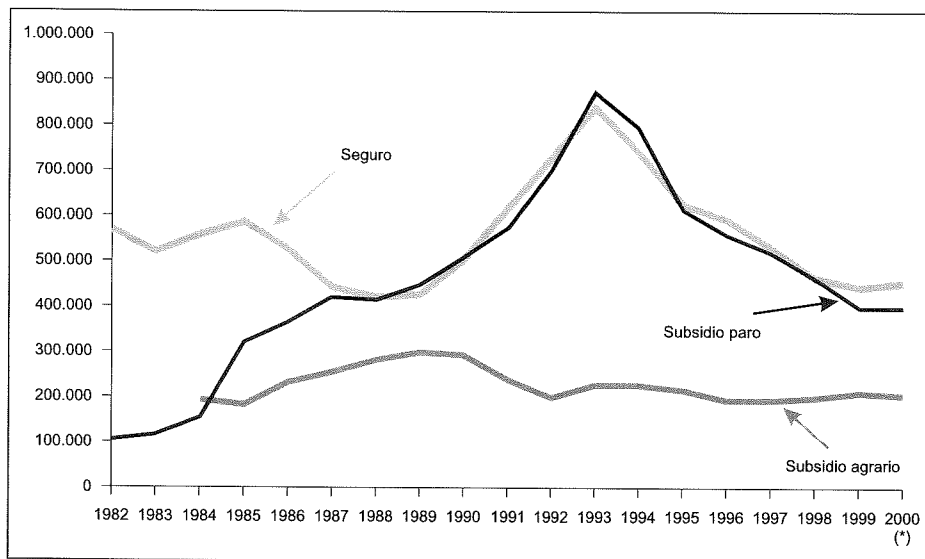
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, varios números.

ducían su duración. Todo ello dio lugar a descensos significativos en el número de beneficiarios.

Al mismo tiempo, una parte significativa de los que sí tienen acceso dependen del subsidio de desempleo, modalidad asistencial de la prestación destinada a proteger, en determinadas circunstancias, a colectivos de desempleados que han agotado o no han accedido a los derechos a la prestación contributiva. Durante los años noventa, el subsidio se ha equiparado en volumen e importancia relativa al seguro contributivo (gráfico 7). De hecho, la suma del subsidio general y del subsidio específico agrario supera ya la cifra de beneficiarios correspondiente a la modalidad contributiva. Esta característica de nuestro sistema de protección del desempleo resulta aún más preocupante si tenemos en cuenta el todavía elevado nivel de paro de la economía española, unido a la importancia que tiene la prestación por desempleo para una parte de la población pobre en nuestro país.

Esta evolución denota un rasgo característico en el desarrollo del Estado de Bienestar español. La contradicción entre dos objetivos en apariencia difícilmente conciliables: la universalización de las distintas prestaciones sociales y la contención del aumento del gasto público, se intentó solventar con la apuesta por el incremento de la cobertura de las necesidades sociales, pero con el desarrollo de aquellas prestaciones que supusieran un menor gasto público. Tal estrategia ha estado reforzada, además, por el

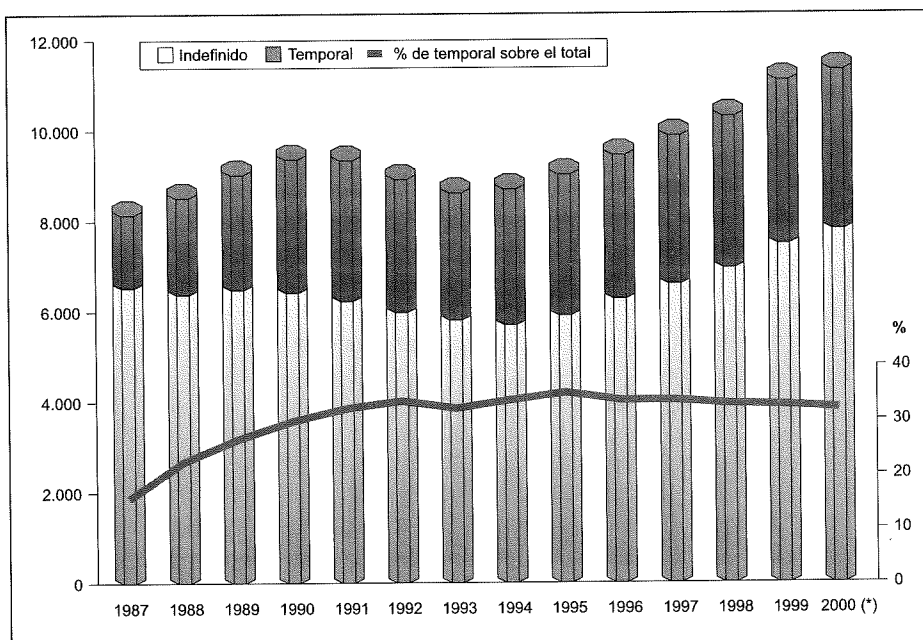
Gráfico 7 – Evolución de las distintas modalidades de protección de los desempleados. 1982-2000



(*) Datos hasta abril.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, varios números.

Gráfico 8 – Evolución de los asalariados por tipo de contrato. En miles y en porcentaje. 1987-2000



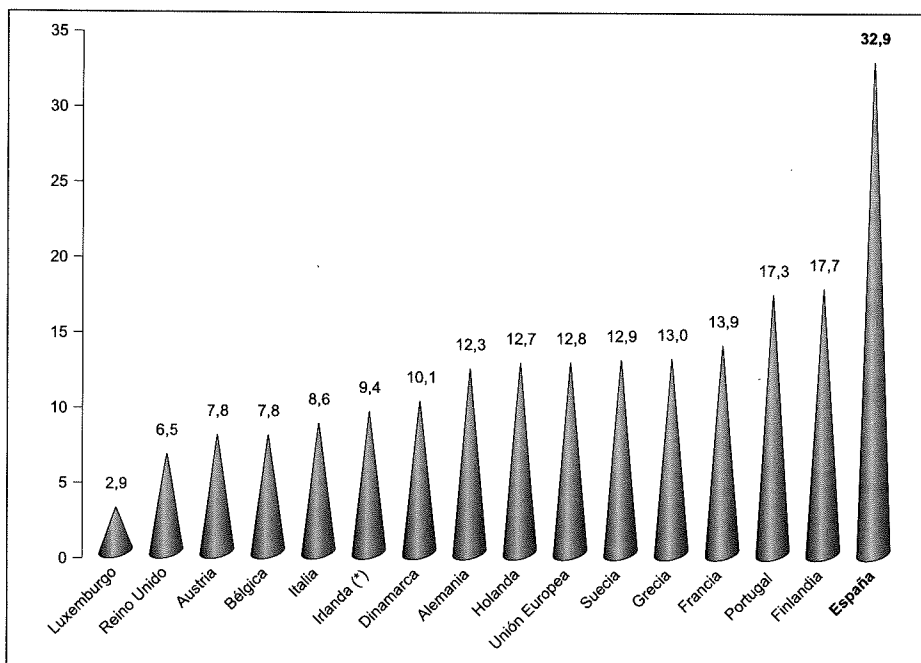
(*) Datos del segundo trimestre.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Encuesta de Población Activa*, varios números.

creciente arraigo de las ideas que postulan como necesaria una mayor selectividad del gasto social.

No queremos cerrar este apartado sin hacer alusión a otra característica bien conocida del mercado de trabajo en España, como es la precarización y el aumento de la **temporalidad** de la contratación. En el gráfico 8 se observa la importancia del empleo temporal desde el final de los años ochenta en nuestro país. Al término de este período, los asalariados con este tipo de contratos significaban casi la tercera parte del total de asalariados. El creciente peso de la temporalidad, en ocasiones utilizada por las empresas para disminuir sus costes, genera una *zona de vulnerabilidad* dentro de la población trabajadora y dificulta la plena inserción laboral y social de los colectivos afectados (principalmente, los jóvenes, pero no sólo). Este rasgo de nuestro mercado de trabajo nos separa claramente del modelo europeo (gráfico 9) y nos aproxima en alguna medida al fenómeno de los “salarios de pobreza” de Estados Unidos. Por ello, desde la óptica de la exclusión social, han de ser bienvenidas las reformas encaminadas a fomentar la contratación indefinida, en línea con las introducidas en 1997.

Gráfico 9 – Asalariados con contrato temporal en la Unión Europea. En porcentaje. 1998



(*) Datos de 1997.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Comisión Europea, *L'emploi en Europe 1999*, Luxemburgo, 1999.

3.3 Pensiones y otras prestaciones no contributivas

En este apartado nos ocupamos de las pensiones y demás prestaciones no contributivas de la Seguridad Social destinadas a cubrir riesgos distintos del desempleo, así como de las rentas mínimas de integración que, con distintas denominaciones y enfoques, han ido poniendo en marcha las comunidades autónomas a lo largo de la pasada década.

Las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social

El sistema de prestaciones no contributivas de la Seguridad Social nació en 1990 con la Ley de Pensiones no Contributivas y se desarrolló notablemente durante toda la década. En los presupuestos del año 2000 se ha alcanzado por primera vez la separación contable, mediante la creación de un grupo de programas propio financiado íntegramente por aportaciones del Estado (y no por cotizaciones), en coherencia con la racionalización financiera contenida en las recomendaciones del Pacto de Toledo y en la

Cuadro 2 – Prestaciones no contributivas del Sistema de Seguridad Social

Prestación		Características
Pensiones de vejez e invalidez		Las principales prestaciones del sistema exigen la residencia en territorio nacional, la insuficiencia de recursos y hallarse en situación de vejez (mayor de 65 años) o invalidez. Su cuantía es fija y se actualiza anualmente.
Protección familiar		Consisten en asignaciones económicas por cada hijo a cargo sometidas a la comprobación de los ingresos desde la LPNC 26/1990. Su importancia dentro del sistema es muy pequeña.
Síndrome tóxico		Prestación para responder a un riesgo puntual. La evolución del gasto en esta prestación es decreciente.
Prestaciones a extinguir	LISMI	Prestaciones económicas para minusválidos, sustituidas por las de invalidez no contributiva.
	FAS	Antiguas ayudas económicas individualizadas y periódicas a favor de ancianos mayores de 69 años, enfermos e incapacitados.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS.

Ley de Consolidación y Racionalización de la Seguridad Social (LCRSS 24/1997).

El sistema tiene como principales rasgos el carácter no contributivo (no existen requisitos laborales ni de cotización) y la orientación a la cobertura de riesgos específicos (principalmente vejez e invalidez) en situaciones en las que se da una insuficiencia de medios –con la excepción de prestaciones puntuales, como las del síndrome tóxico–. Se trata de un sistema subsidiario del contributivo, financiado con impuestos generales, territorialmente centralizado y dependiente de la Seguridad Social (salvo las prestaciones no contributivas de Navarra y País Vasco, que se financian por el sistema de cupo).

El cuadro 2 presenta de forma resumida los rasgos de las distintas prestaciones no contributivas de la Seguridad Social. Junto a las figuras creadas en la ley de 1990, se incluyen las antiguas ayudas asistenciales destinadas a incapacitados y ancianos (Fondo de Asistencia Social –FAS– y Ley de Integración Social del Minusválido –LISMI–), que cuentan con un número decreciente, pero todavía significativo, de beneficiarios.

Las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación constituyen las prestaciones básicas dentro del sistema, tanto por el número de beneficiarios como por el papel que pueden desempeñar en la lucha contra la pobreza y la exclusión social de los ancianos y discapacitados en situación más vulnerable.

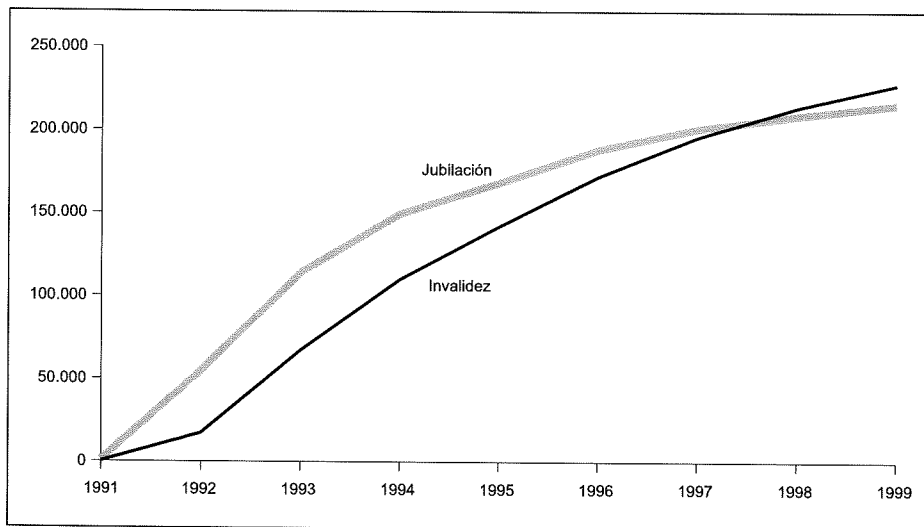
Estas prestaciones responden a la necesidad de otorgar una protección adecuada a aquellas personas ancianas o incapacitadas sin acceso al siste-

ma profesional y que carecen de recursos suficientes para cubrir sus necesidades. Además de suponer cuantías algo superiores a las de las ayudas previamente existentes, crean un derecho subjetivo que trata de eliminar por completo los rasgos asistenciales y de discrecionalidad presentes en aquéllas. Los únicos requisitos para su obtención son residir en el territorio español, la edad (entre 18 y 65 años para las de invalidez y 65 años o más para las de jubilación) y, en las de invalidez, un grado de minusvalía igual o superior al 65%. El límite de ingresos para acceder al sistema coincide con el importe anual de la pensión no contributiva que se fija cada año en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, reduciéndose la misma, en su caso, en una cuantía igual a los ingresos percibidos de otras fuentes.

El crecimiento de las pensiones no contributivas ha sido significativo a lo largo de toda la década, y muy especialmente durante los primeros años, en los que el efecto de las nuevas altas se sumó al de la reconversión de muchas antiguas pensiones asistenciales en las nuevas no contributivas. En la actualidad, existen aproximadamente 450.000 beneficiarios, repartidos prácticamente por igual entre ambas modalidades (gráfico 10). A esta cifra habría que sumar los aproximadamente 200.000 perceptores de prestaciones procedentes del antiguo FAS y de la LISMI.

Respecto a las cuantías, su crecimiento en términos nominales se ha mantenido próximo al del IPC a lo largo de la década, exceptuando las re-

Gráfico 10 – Evolución de las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez. 1991-1999



Nota: Datos de junio de cada año.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Informe económico a los Presupuestos de la Seguridad Social del año 2000*, 1999.

Tabla 6 – Cuantías de las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez por clase de prestación. 1999

	Cuantía anual
Pensiones no contributivas de jubilación e invalidez (*) (Ley 26/1990)	
Un beneficiario	531.370
Dos beneficiarios	903.329
Tres beneficiarios	1.275.288
Pensiones asistenciales (FAS)	349.090
Prestaciones económicas de la LISMI	
Subsidio de garantía de ingresos mínimos	349.090
Subsidio de ayuda a tercera persona	136.150
Subsidio de movilidad y transporte	72.900

(*) En las pensiones no contributivas de invalidez existe un suplemento del 50% cuando la persona tiene una minusvalía igual o superior al 75% y necesita el concurso de otra persona.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Informe económico a los Presupuestos de la Seguridad Social del año 2000, 1999*.

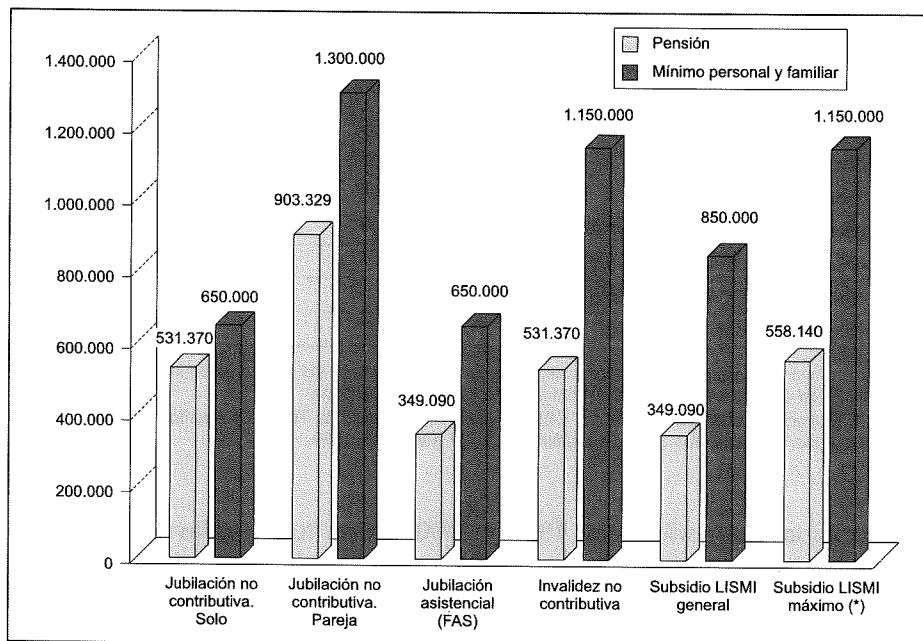
valorizaciones superiores de 1992 y 2000²⁶. Con todo, todavía se encuentran a bastante distancia tanto del SMI como de la pensión media (e incluso de la mínima) del sistema contributivo. La tabla 6 refleja las cuantías de las pensiones no contributivas pagadas en 1999, así como las correspondientes a las del FAS y la LISMI.

A la hora de evaluar el grado de suficiencia de estas prestaciones y, por tanto, su eficacia como mecanismo reductor de la pobreza, resulta interesante la comparación con los niveles del mínimo personal y familiar (MPF) establecido tras la reforma del impuesto sobre la renta (Ley 40/1998). Como es bien sabido, el MPF representa los ingresos que, a juicio del legislador fiscal, no deben ser objeto de gravamen por considerarse destinados a cubrir las necesidades de los distintos tipos de unidad familiar. El gráfico 11 muestra claramente que las pensiones no contributivas y asistenciales son, sin embargo, sensiblemente inferiores a los niveles definidos por este mínimo. En el caso de las pensiones no contributivas de jubilación, existe un déficit de cobertura del 18% en el caso de un solo beneficiario, que aumenta al 31% cuando concurren dos perceptores con derecho a la prestación en el mismo hogar. Las pensiones asistenciales del FAS, por su parte, cubren poco más de la mitad del mínimo personal correspondiente a los mayores de 65 años.

La insuficiencia resulta aún más evidente al comparar las prestaciones que reciben los incapacitados con los MPF correspondientes (que en la regulación del impuesto varían entre 850.000 y 1.150.000 pesetas anuales se-

²⁶ Véase el indicador 2.8.4 del Anexo Estadístico.

Gráfico 11 – Cuantías de las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez y del mínimo personal y familiar. 1999



(*) Subsidio de invalidez LISMI con complementos para grandes inválidos.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Informe económico a los Presupuestos de la Seguridad Social del año 2000, 1999*; y de la Ley 40/1998 del IRPF.

gún el grado de invalidez). Las pensiones ofrecen en todos los casos niveles muy por debajo del mínimo fijado en la regulación fiscal, especialmente en las asistenciales derivadas de la LISMI, cuya cobertura no llega al 50% de los niveles de renta que, según la Ley del IRPF, se requieren para atender los gastos esenciales de estas personas. En este sentido, puede resultar dudoso que prestaciones como las de la LISMI cumplan adecuadamente el objetivo declarado de “cubrir las necesidades básicas –alimentación, vestido y habitación– de quienes, careciendo de medios para su subsistencia, no estén en condiciones, por su grado de minusvalía, de obtenerlos”²⁷.

Todo ello señala las limitaciones del actual sistema de prestaciones no contributivas para reducir la pobreza de las personas mayores o incapacitadas que se ven excluidas del sistema contributivo. A la vez, pone de relieve los riesgos asociados a una progresiva asistencialización del sistema, que podría adquirir mayor importancia en el futuro si se acentúa la ten-

²⁷ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Informe Económico Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social de 1999, 1998*.

dencia al endurecimiento de los requisitos para acceder a las pensiones contributivas. Esta evolución está en buena medida implícita en las directrices de las políticas actuales, en línea con los contenidos del Pacto de Toledo, que favorecen una reducción del sistema público de pensiones en favor del aumento de los sistemas complementarios privados²⁸.

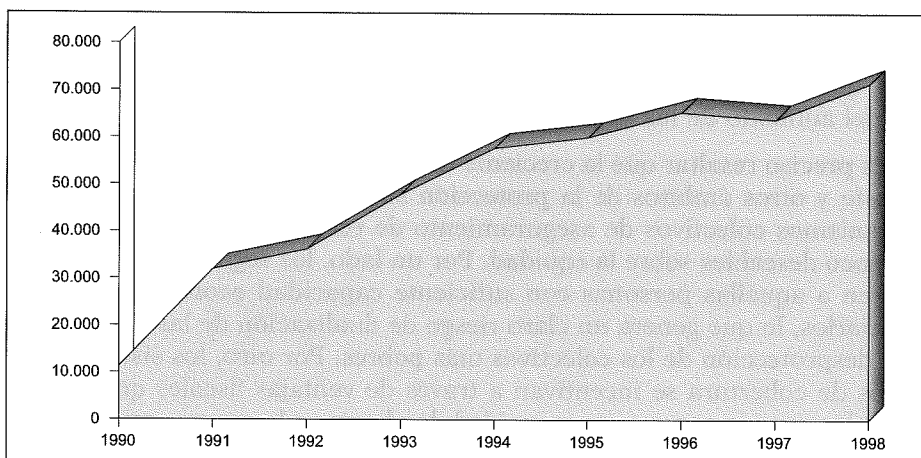
Es preciso resaltar que la creciente dependencia de los seguros privados en este y otros ámbitos de la protección social muestra una crisis de los mecanismos colectivos de aseguramiento de rentas que puede tener efectos poco deseables sobre la equidad. Por un lado, los seguros privados sólo cubren a aquellas personas con suficiente capacidad económica para financiarlos, lo que genera un claro riesgo de dualización de las pensiones y una desprotección de los colectivos más pobres. Por otro, los sistemas privados de cobertura se incentivan a través de ventajas fiscales que favorecen a los grupos con mayor capacidad de ahorro, a la vez que minoran los fondos públicos disponibles para la garantía de mínimos y la redistribución.

Las rentas mínimas de integración

Aunque su relevancia es cuantitativamente pequeña en el conjunto de la protección social española, cerca de 70.000 hogares se beneficiaban a finales de los años noventa de alguna de las modalidades de renta mínima de integración establecidas por las comunidades autónomas a lo largo de la última década. El número total de personas dependientes de los hogares beneficiarios asciende a 186.000 personas. Este tipo de prestaciones ha sufrido un intenso crecimiento, multiplicándose por siete el número de hogares beneficiarios entre 1990 y 1998 (gráfico 12).

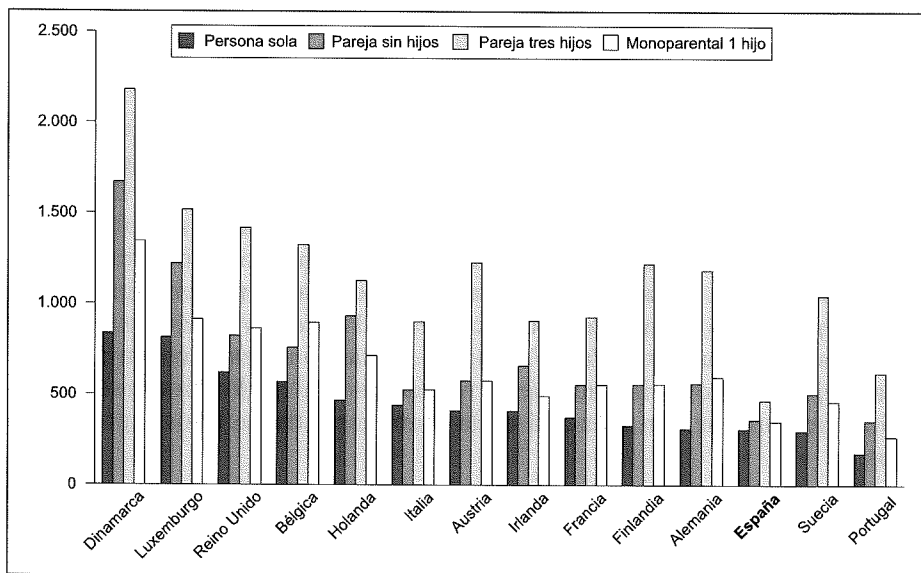
La valoración de los programas de rentas mínimas tras una década de existencia sugiere un panorama de luces y sombras. Estos programas se han convertido en algunos casos –especialmente en el ámbito de las comunidades autónomas de mayor capacidad económica y, singularmente, en las forales– en auténticos mecanismos de aseguramiento mínimo contra la pobreza, en línea con los utilizados desde hace años en algunos países europeos. Los Planes de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión desarrollados en Navarra y el País Vasco han supuesto un esfuerzo importante para mejorar el conocimiento de la realidad social y planificar estrategias de integración que van más allá de la mera garantía de unos ingresos básicos.

²⁸ El aumento de la proporcionalidad de las pensiones respecto a las aportaciones de los trabajadores (LCRSS de 1997) y el empleo de incentivos fiscales a la contratación de planes privados son, hasta el momento, las principales medidas adoptadas en este sentido.

Gráfico 12 – Evolución de los hogares beneficiarios de las rentas mínimas en España. 1990-1998

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ayala, L., *Las rentas mínimas en la reestructuración de los Estados de Bienestar*, Consejo Económico y Social, Madrid, 2000; y datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Sin embargo, en la mayoría de los territorios autonómicos, la creación *ex novo* de los programas de rentas mínimas, sin contar con dotación presupuestaria previa, ha dado lugar a políticas modestas con un grado de co-

Gráfico 13 – Nivel medio de las prestaciones de renta mínima garantizada en la Unión Europea. En paridades de poder de compra. 1998

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Comisión Europea, *La protection sociale dans les États membres de L'Union européenne 1998*, Luxemburgo, 1999; y OCDE, *Main Economic Indicators 1999*, París, 1999.

bertura bajo (elevadas tasas de no solicitud, junto con la exclusión de ciertos colectivos) y cuantías limitadas. En comparación con otros países de nuestro entorno, el nivel medio de estas prestaciones resulta bajo, en especial en el caso de las familias de mayor tamaño (gráfico 13).

Parece, por tanto, que las rentas mínimas, en su formulación actual, están más orientadas a proteger contra la pobreza absoluta (mínimos de subsistencia) que a evitar la pobreza relativa y favorecer la plena integración de los beneficiarios en el conjunto de la sociedad. Queda por determinar en qué grado tales prestaciones, en combinación con las medidas complementarias de inserción previstas en los programas, constituyen un instrumento adecuado para prevenir la exclusión social de los grupos a los que se dirigen.

El problema de la escasa cuantía de las prestaciones se agudiza si tenemos en cuenta que los datos contenidos en la tabla 7 representan valores medios nacionales que esconden diferencias significativas en la generosidad de los distintos sistemas regionales, con la paradoja de que existe, como regla general, una relación negativa entre los niveles de pobreza regionales y los recursos por habitante destinados a los programas. En su conjunto, el sistema de rentas mínimas carece de una coordinación suficiente y, además, está dando lugar a importantes asimetrías e inequidades

Tabla 7 – Porcentaje de la renta mínima respecto al umbral relativo de pobreza por tipo de hogar en la Unión Europea. 1998

	Persona sola	Pareja sin hijos	Pareja con un hijo	Pareja con dos hijos	Pareja con tres hijos	Hogares monoparentales con un hijo	Hogares monoparentales con dos hijos
Dinamarca	141	166	167	136	115	151	103
Reino Unido	101	79	76	74	72	94	74
Holanda	82	96	79	69	62	84	62
Irlanda	80	76	66	60	55	64	51
Bélgica	79	62	56	56	57	83	66
Finlandia	72	72	77	81	84	82	76
Italia	69	49	49	49	45	55	49
Austria	67	56	60	62	63	63	59
España	64	44	38	34	30	49	37
Suecia	64	63	64	67	69	65	63
Francia	58	51	47	45	45	57	46
Alemania	51	54	57	59	61	65	62
Portugal	39	46	44	43	43	39	36

Nota: El umbral de pobreza es el 50% de la renta media nacional equivalente (escala de la OCDE).

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Comisión Europea, *La protection sociale dans les États membres de L'Union Européenne 1998*, Luxemburgo, 1999; Eurostat, *Facts through Figures*, 1999; y OCDE, *Economic Outlook*, n. 65, 1999.

entre los individuos y familias afectados por problemas de pobreza y exclusión en función de su localización territorial (sólo en algunas comunidades autónomas los programas implican el reconocimiento expreso del derecho a la prestación, las cuantías asignadas son diferentes y el grado de extensión, cobertura y seguimiento de la población afectada son muy diversos).

3.4 Servicios sociales

Los servicios sociales son un conjunto de servicios que presta el sector público con el fin de prevenir, aliviar o eliminar las variadas situaciones de pobreza y exclusión que se producen en nuestra sociedad. En muchos sentidos, y a pesar de su vocación universal, los servicios sociales constituyen una *última estrategia* de integración²⁹, capaz de cubrir determinadas necesidades específicas que presentan los colectivos excluidos o en riesgo de exclusión social.

En España, el sistema de servicios sociales se caracteriza por la participación en él de diversos agentes: el sector público (tanto en su producción directa como a través de la financiación de asociaciones privadas sin ánimo de lucro), entidades no lucrativas (apoyadas o no por el Estado y algunas de gran peso, como Cáritas, ONCE, Cruz Roja, etc.) y, en menor medida, entidades lucrativas que prestan servicios a las familias e individuos con recursos suficientes (por ejemplo, residencias privadas para mayores o minusválidos).

En los últimos años, la racionalización y modernización del sistema de servicios sociales recibió un claro impulso con la elaboración por primera vez, en 1988, del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de las Corporaciones Locales, que supuso un gran esfuerzo de unificación y desarrollo de un sistema que se encontraba hasta entonces enormemente disgregado y fragmentado. El Plan Concertado apostaba por un sistema público de servicios sociales de atención primaria prestados por las corporaciones locales en forma de red y con carácter universal, en el mismo sentido que las políticas de sanidad o educación. Paralelamente, se desarrollaron los diversos Planes Especializados para atender necesidades específicas, en los niveles estatal y autonómico (Planes sobre Drogas, Planes Gerontológicos, etc.).

Los sucesivos Planes Concertados han conseguido éxitos notables en el intento de paliar los problemas de heterogeneidad territorial y falta de coordinación derivados del intenso proceso de descentralización de estas políticas públicas. Sin embargo, no se cuenta todavía con un marco gene-

²⁹ De Miguel, M. y Escandell, J., "Organización de la protección social en España: problemas y políticas", *GAPP*, n. 13-14, 1998, p. 7-28.

Tabla 8 – Evolución de la aportación de las distintas Administraciones al Plan Concertado. En porcentaje. 1988-1997

	Corporaciones locales	Comunidades autónomas	Ministerio de Asuntos Sociales (*)	Total
1988	41,5	32,8	25,7	100
1991	41,1	33,0	26,2	100
1993	50,5	28,2	21,3	100
1995	51,1	28,5	20,4	100
1997	56,0	25,0	17,0	100

(*) Entiéndase Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a partir de la unificación de estos ministerios.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Memo-ria Anual del Plan Concertado de Prestaciones Básicas*, varios años.

ral que sirva para que las comunidades autónomas definan adecuadamente el contenido de las prestaciones. Por otra parte, el nivel de gasto de los servicios sociales es modesto en relación con otras políticas y con las demandas potenciales de los mismos y persisten problemas derivados del insuficiente conocimiento de las necesidades y la fragmentación en su cobertura.

En el modelo actual, los servicios de atención primaria se desarrollan y se financian fundamentalmente por los entes locales. En este sentido, los datos de la tabla 8 reflejan claramente la disminución del peso de la financiación estatal y autonómica en favor de las aportaciones de las corporaciones locales.

Por la propia naturaleza de los servicios sociales, así como por la heterogeneidad e insuficiencia de los datos, es complicado ofrecer una valoración crítica sobre el grado en que estos servicios cumplen sus objetivos. No obstante, sí podemos afirmar que los planes parecen haber tenido un re-

Tabla 9 – Número de equipamientos financiados. 1997

	Número de centros
Centros de servicios sociales (o estructura equivalente)	986
Albergues	17
Centros de acogida	21
Equipamientos complementarios (*):	
Oficinas o servicios de información	57
Centros de estancia diurna	109
Minirresidencias	14
Pisos tutelados	8
Comedores sociales	1

(*) Surgen a partir del Acuerdo de Flexibilización de las Prestaciones Básicas de la Comisión de Seguimiento con fecha 30 de mayo de 1994.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Memo-ria Anual del Plan Concertado de Prestaciones Básicas*, 1997-1998, 2000.

sultado positivo en cuanto al número de municipios incluidos (su número ascendía en 1997 a 6.231, un 82% del total de municipios de las comunidades autónomas que firmaron el último Plan Concertado), así como en relación con los equipamientos financiados (tabla 9) y el volumen de población atendida. En todo caso, es muy difícil valorar el grado de eficacia de la aplicación del Plan Concertado, dada la enorme heterogeneidad entre las distintas comunidades autónomas.

Entre las limitaciones más comúnmente señaladas destaca, en primer lugar, la indefinición de los contenidos de algunas de las principales prestaciones³⁰. Tal carencia dificulta las tareas de los agentes encargados del desarrollo de los servicios sociales y reduce los frutos de las actuaciones de prevención e inserción. En segundo lugar, y a pesar de los importantes avances producidos, persiste todavía una cierta fragmentación territorial y se plantean problemas en la articulación de las distintas redes de servicios sociales. La insuficiente coordinación institucional impide un mejor aprovechamiento de los recursos y limita el alcance de la oferta de servicios. Todo ello, unido al énfasis en los criterios generalistas en el desarrollo de los servicios sociales, ha obstaculizado el logro de una mayor cobertura en las áreas donde resultan más necesarios.

Por último, existen dificultades relacionadas con aspectos específicos de la gestión de estos servicios. Aunque la dotación de personal ha aumentado considerablemente, llama la atención la escasa proporción de trabajadores con contratos indefinidos³¹. Además, los problemas citados anteriormente limitan las posibilidades de actuación de los profesionales y, con ello, el logro de los objetivos en materia de integración. En la actualidad es escaso el margen de que disponen para pasar de las tareas de información y gestión, que concentran la mayor parte de su actividad, a actuaciones con mayor capacidad para incidir en la autonomía de los usuarios.

Por su parte, los **servicios sociales especializados** son programas dirigidos a colectivos específicos de la población que presentan necesidades y riesgos sociales particulares (infancia, inmigrantes, toxicómanos, mujeres, tercera edad, etc.). Nuevamente, en estos servicios coexisten actividades de los tres niveles territoriales del Estado, aunque se han llevado a cabo intentos de sistematización (por ejemplo, el Plan Nacional sobre Drogas, que

³⁰ Véase, entre otros, Laparra, M., Aguilar, M. y Gaviria, M., *La exclusión social en Aragón*, Departamento de Bienestar Social y Trabajo del Gobierno de Aragón, 1994.

³¹ Según los datos de la última memoria del Plan Concertado, en 1998 un 42% eran trabajadores de las plantillas de los centros, de los cuales sólo aproximadamente seis de cada diez eran trabajadores fijos (funcionarios o contratos indefinidos). El otro 58% eran trabajadores contratados con cargo a prestaciones concretas (por ejemplo, ayuda a domicilio). Aunque no se ofrecen datos sobre la situación laboral de los contratados de este segundo grupo (salvo que un 75% trabaja a tiempo parcial), la precariedad es presumiblemente mucho mayor que entre los trabajadores de plantilla.

trata de coordinar la actuación del Estado con los planes sobre drogas de las comunidades autónomas).

Un aspecto relevante en el desarrollo de estos servicios es la pérdida de peso del Estado en beneficio de las comunidades autónomas, que están asumiendo cada vez más competencias en este ámbito. Este hecho hace que los servicios especializados presenten en la actualidad un grado de heterogeneidad superior al de los de atención primaria, que se traduce en una gran diversidad en cuanto a los recursos destinados a los programas y a su alcance e incidencia sobre los problemas que tratan de resolver.

4. Estrategias privadas de integración social

Una vez delimitado el papel del sector público en relación con los problemas de la pobreza y la exclusión social, debemos analizar la tarea llevada a cabo por las organizaciones no públicas que actúan en este campo. Se trataría de determinar qué instituciones y agentes están implicados en la lucha contra la exclusión y de intentar precisar su importancia relativa, así como su grado de complementariedad en relación con las actuaciones llevadas a cabo desde el sector público.

En este apartado, tras realizar algunas consideraciones sobre el concepto y el papel del tercer sector en sentido global, intentaremos delimitar el significado y alcance de la parte del tercer sector cuya actividad está consagrada a tareas de integración social. Tanto en uno como en otro aspecto, los esfuerzos llevados a cabo en los últimos años son numerosos, como muestran los múltiples trabajos publicados al respecto.

4.1 Nuevas “fronteras” entre lo público y lo privado

Utilizamos el término “tercer sector” para englobar al conjunto de instituciones que no se integran dentro de los agentes que actúan en los mercados ni de los que desarrollan su actividad en el seno del sector público. El término elegido se ha preferido a otros de uso común, tales como el de “organizaciones no gubernamentales” (las empresas privadas lo son), “organizaciones voluntarias” (excluirían a las instituciones que cuentan con trabajadores no voluntarios o a las que realizan su actividad por motivos legales) u “organizaciones no lucrativas”³² (también lo son, en cierto modo,

³² Es la denominación preferida, entre otros, por M. A. Cabra de Luna (“El tercer sector” en Carpi, M. (ed.), *El sector no lucrativo en España*, Pirámide, Madrid, 1999) o J. Ruiz Olaúenaga (*El sector no lucrativo en España*, Fundación BBV, Bilbao, 2000).

las organizaciones que forman parte del sector público y, además, en algunos casos pueden existir retribuciones o resultados económicos que se distribuyen entre sus miembros)³³.

La definición negativa empleada –lo que no hacen las familias, las empresas o las instituciones públicas– explica en buena medida la brumosa delimitación del tercer sector y la dificultad para poder medir su importancia y su peso económico. Por otra parte, el crecimiento de este sector a lo largo de los últimos años no sería sino una consecuencia de la crisis del Estado de Bienestar o de la incapacidad de las Administraciones Públicas para gestionar de manera adecuada los servicios de bienestar, lo que dificulta aún más la determinación de las fronteras del tercer sector y su autonomía respecto al sector público.

Por empezar por el último aspecto mencionado en el párrafo anterior, debemos recordar que la crisis del Estado de Bienestar se ha presentado como el final de una era de consenso sobre el papel del Estado en la provisión de servicios sociales, olvidando algunos elementos a nuestro juicio claves para entender el funcionamiento de dicho modelo³⁴:

- Por un lado, desde la creación, especialmente en Europa, de las infraestructuras y los servicios propios del Estado de Bienestar, los servicios sociales han sido provistos tanto por entes públicos como por instituciones privadas. En otros términos, podría decirse que la existencia y la actividad del tercer sector son antiguas en el tiempo y que sus instituciones siempre han desempeñado tareas relevantes en este ámbito. Los servicios sociales son los medios desarrollados por la colectividad para promover finalidades de carácter social, tales como las que señalaba Townsend en 1975³⁵: la justicia social, la libertad, la prevención de las enfermedades, la integración en la comunidad, la abolición de la pobreza y la miseria, la armonía entre razas, la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación, el pleno empleo y, especialmente, la igualdad social.

- Por otra parte, los dos sistemas de bienestar (público y privado) no deben entenderse como compartimentos estancos sino como ámbitos estrechamente interrelacionados. Así sucede, por ejemplo, con el empleo por parte de las empresas o instituciones privadas de profesionales de la sanidad o la educación formados por las instituciones públicas; la coexistencia de pensiones públicas y privadas; o el dinero entregado por los departamentos de servicios sociales a las clínicas y centros privados de reposo

³³ Sobre la distinción de los términos anteriores respecto a otros como sociedad civil o economía social puede consultarse Ruiz Olabuénaga, J., *op. cit.*

³⁴ Walker, A., "The Political Economy of Privatisation", en Legrand, J. y Robinson, R., *Privatisation and the Welfare State*, Unwin Hyman Ltd., Londres, 1989, p. 22 y ss.

³⁵ Townsend, P., *Sociology and Social Policy*, Harmondsworth, Midds, Penguin, 1975.

para la atención de las personas mayores. Otras manifestaciones de las relaciones entre el sector público y el privado son las subvenciones públicas como fuente de recursos del tercer sector; los conciertos, los contratos de servicios o las delegaciones que las Administraciones Públicas realizan con las instituciones privadas; la participación de las Administraciones Públicas en patronatos y juntas de gobierno de instituciones privadas; los proyectos y centros compartidos, cogestionados, codirigidos o cofinanciados; o las regulaciones y controles públicos de determinados aspectos de la provisión social de servicios a cargo del tercer sector.

■ Adicionalmente, la utilización de mecanismos de mercado es una característica común de muchos servicios públicos, del mismo modo que es común la regulación pública de los servicios privados. Los ejemplos, en este caso, son múltiples y variados en sectores tan diversos como la vivienda, la educación, los servicios sociales o la salud.

En consecuencia, tal vez sea razonable considerar la existencia de una línea de continuidad entre los dos casos polares de provisión de bienes y servicios en cualquier sociedad: los servicios gestionados y financiados totalmente por el sector público y los organizados y financiados completamente por las instituciones privadas. La mayor parte de las actividades relacionadas con el bienestar, sin embargo, se ubicarían en las situaciones intermedias de dicha línea y, por lo tanto, quizás fuera más apropiado hablar de un sistema de gestión mixta de los servicios de bienestar. Por eso, no parece que tenga mucho sentido fundamentar la defensa o la justificación del tercer sector en la incompetencia o la incapacidad del sector público, en sus efectos nocivos sobre los incentivos y la responsabilidad individual o en el coste de eficiencia que supone su actuación. Sin duda, no se puede negar la necesidad de introducir reformas en el ámbito de los servicios suministrados públicamente para corregir sus deficiencias más evidentes. Sin embargo, proponer como alternativa la mera privatización de los servicios públicos no es siempre la mejor solución.

La provisión adecuada de los servicios de bienestar ha de hacerse de modo que se puedan corregir los problemas más graves de desigualdad o dependencia, garantizando al mismo tiempo la universalidad en el aseguramiento de los derechos sociales, la atención a las necesidades de los ciudadanos y el control democrático de tal provisión. Como señalaba Titmuss³⁶ en 1968 al referirse a algunas de las prestaciones típicas del Estado de Bienestar: “Si estos servicios (de bienestar) no fueran provistos por todos los ciudadanos en beneficio de todos, o no estarían disponibles para nadie, o lo estarían solamente para aquellos que pudieran financiarlos, mientras que el resto recibiría esos servicios de tal modo que implicaría para ellos un sentido de inferioridad y estigma”.

³⁶ Titmuss, R. M., *Commitment to Welfare*, Allen and Unwin, Londres, 1968.

La búsqueda del contenido y las fronteras del tercer sector se ve también dificultada por los procesos actuales de desagregación, desconcentración, descentralización y privatización del sector público, lo que nos obliga a revisar de nuevo la determinación de las fronteras entre lo público y lo privado.

4.2 ¿Quiénes son tercer sector?

Los esfuerzos realizados en el campo de la comparación internacional permiten delimitar en cierto modo el tercer sector, a pesar de la arbitrariedad que cualquier conceptualización, en un campo tan complejo como éste, lleva aparejada. En esa dirección, Salamon *et al.*³⁷ han propuesto cinco criterios que permiten definir el tercer sector a partir de las entidades que lo componen:

- Que se trate de organizaciones con una estructura institucional formal y con una pervivencia en el tiempo de más de un año.
- Que sean autónomas, es decir, que controlen sus actividades y tengan sus propios órganos de gobierno.
- Que tengan carácter privado. Aunque puedan tener convenios con Administraciones Públicas y recibir una parte o la totalidad de sus ingresos del sector público, deben estar separadas institucionalmente de los poderes públicos.
- Que no tengan ánimo de lucro, lo que se traduce en que no repartan beneficios entre sus componentes, aunque quepa la posibilidad de acumular excedentes en un período, los cuales, en todo caso, deben ser reinvertidos en ejercicios posteriores.
- Que sean de adscripción esencialmente voluntaria, tanto respecto a los recursos que reciban (donaciones) como en relación con las modalidades de empleo.

Cualquiera de los criterios anteriores podría plantear problemas a la hora de su aplicación para determinar los componentes del tercer sector en una realidad concreta como puede ser la española. En algunos casos, los rasgos organizativos pueden estar desdibujados; la autonomía muy recortada (pensemos en entidades dependientes de órdenes religiosas o partidos políticos); su carácter privado puede cuestionarse por su estrecha dependencia de alguna institución pública; pueden producirse en ocasiones excedentes como consecuencia de su actividad; y, desde luego, pueden coexistir (de hecho, suele ocurrir) trabajadores voluntarios con otros profesionalizados y que obtienen retribución, y la financiación propia con la ajena.

³⁷ Salamon, L. *et al.*, *Global Civil Society: Dimension of the Nonprofit Sector*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1999.

4.3 Diversidad y heterogeneidad

Se suele señalar que las instituciones del tercer sector tienen algunas ventajas respecto a las que desarrollan su actividad en el sector privado o en el público, especialmente en el campo de las prestaciones sociales: en relación con el sector privado, porque su carácter no lucrativo ofrece una imagen positiva de estas instituciones, por su preocupación por la solidaridad y la igualdad, en oposición a la búsqueda del interés individual y particularista; respecto al sector público, por su mayor proximidad a los ciudadanos y sus problemas y por su superior autonomía y flexibilidad.

No obstante, no siempre las entidades integradas en el tercer sector responden a la imagen altruista y solidaria que de ellas se predica y, por otra parte, su aparente autonomía, con mucha frecuencia, no es tal. Las conexiones y dependencia con y del sector público –como se señalaba con anterioridad– son muy habituales, bien por la vía de las subvenciones o bien como consecuencia de la obtención de alguna concesión o privilegio del mismo. Adicionalmente, la preocupación por la eficiencia que suele plantearse en las organizaciones más grandes del tercer sector acaba por reproducir los errores y defectos de las grandes empresas o de las oficinas públicas. Las consecuencias son el crecimiento excesivo y la burocratización, con la consiguiente pérdida de flexibilidad.

Cuadro 3 – Clasificación Internacional de Organizaciones No Lucrativas (CIONL)

1	Cultura, deporte y ocio: teatros, sociedades culturales, clubes deportivos.
2	Educación e investigación: escuelas, centros de formación de adultos, institutos de investigación.
3	Salud: hospitales, centros de rehabilitación, ambulancias voluntarias.
4	Servicios sociales para la infancia, tercera edad, refugiados, de emergencia y ayuda.
5	Medio ambiente: restauración medioambiental, protección de la naturaleza.
6	Desarrollo comunitario y vivienda: organizaciones de comunidad, asociaciones de vecinos.
7	Derechos civiles, asesoramiento legal y político: grupos de derechos y libertades cívicas, de defensa del consumidor, organizaciones políticas.
8	Intermediarios filantrópicos y promoción del voluntariado: plataformas de voluntariado, fundaciones de recolección y distribución de fondos.
9	Actividades internacionales: programas de ayuda, grupos de desarrollo o de derechos humanos.
10	Religión: iglesias y otros centros de culto.
11	Asociaciones profesionales y sindicatos: asociaciones de empresarios, de trabajadores, de profesionales.
12	Otras: mutualidades de previsión social.

Fuente: ONU, *International Standard Industrial Classification*.

La diversidad y heterogeneidad de las instituciones que forman el tercer sector son dos de sus características básicas, como se desprende del repaso de los tipos de organizaciones que lo integran, según la clasificación utilizada por la Universidad Johns Hopkins en su estudio de comparación internacional (cuadro 3).

Desde el punto de vista internacional³⁸, como se pone de manifiesto en el estudio comparativo llevado a cabo por los especialistas de la Universidad Johns Hopkins, la primera nota a destacar es el crecimiento de la actividad privada y voluntaria en todo el mundo, aunque con mayor intensidad en los países más desarrollados. Otras tendencias particulares puestas de manifiesto en dicho informe son el predominio, en valores medios, de la subvención como mecanismo básico de financiación (cerca del 50% de los casos); una especialización relativamente modesta en tareas de acción social (alrededor del 20%, aunque la dispersión es aquí mayor, sobre todo por las características peculiares de los países anglosajones); la tendencia a la burocratización, en parte como proceso de mimetismo respecto a las instituciones públicas de las que en buena medida dependen; y una propensión a la sobrecomercialización, en el sentido de imitar (especialmente las organizaciones más grandes) los comportamientos de las empresas en el sector mercantil de la economía.

En el caso español, el número total de entidades integrantes del tercer sector, al final de los años noventa, se estimaba que ascendía a 253.507, de las que el 69% eran asociaciones y el 23% clubes deportivos (tabla 10). En general, la dimensión del tercer sector español es similar a la de otros países europeos, con algunos elementos diferenciales que comentaremos luego.

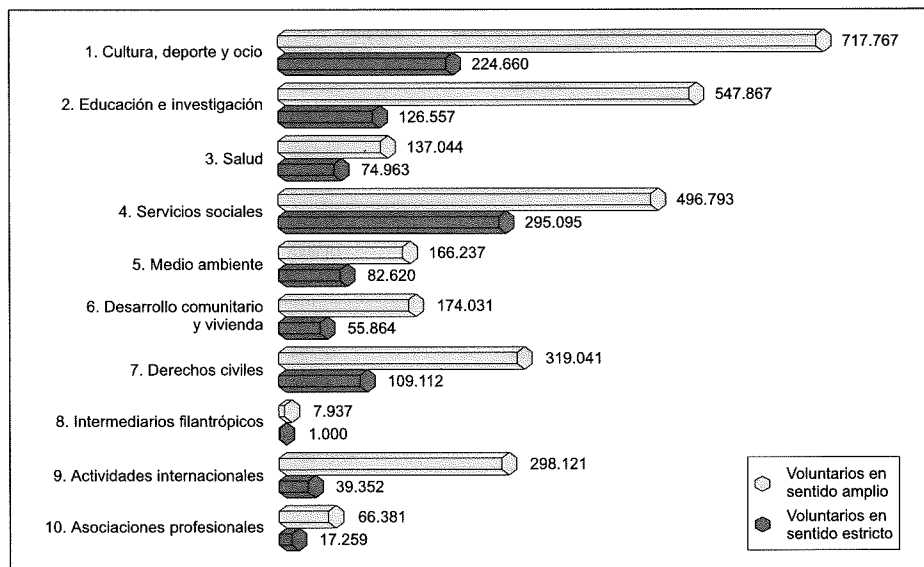
Tabla 10 – Entidades integrantes del tercer sector en España por tipo. 1995

	Número	Porcentaje
Asociaciones	174.916	69,0
Fundaciones	5.698	2,2
Cooperativas	7.822	3,1
Mutualidades de previsión social	400	0,2
Centros de enseñanza	6.392	2,5
Clubes deportivos	58.085	22,9
Cajas de ahorro con obra social	50	0,0
Hospitales	144	0,1
Total	253.507	100

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ruiz Olabuénaga, J. (dir.), *El sector no lucrativo en España*, Fundación BBV, Bilbao, 2000.

³⁸ Seguimos en este punto los datos del trabajo de J. Ruiz Olabuénaga (*op. cit.*), que reproduce el análisis de comparación internacional realizado por la Universidad Johns Hopkins sobre 22 países.

Gráfico 14 – Número de voluntarios en entidades del tercer sector. 1995



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ruiz Olabuénaga, J. (dir.), *El sector no lucrativo en España*, Fundación BBV, Bilbao, 2000.

En relación con los distintos campos de actividad, el mayor número de organizaciones se encuentra en el ámbito de la cultura, el deporte y el ocio (60%). A cierta distancia, otros sectores que cuentan con un elevado número de organizaciones son el de educación e investigación, desarrollo comunitario y vivienda y derechos civiles y asesoramiento legal.

Entre las personas que trabajan en el tercer sector, como es obvio, el peso del voluntariado es muy relevante³⁹. Según el estudio de J. Ruiz Olabuénaga, el número de voluntarios en sentido estricto (quienes dedican más de 16 horas mensuales) ascendía, en 1995, a 1.026.482 personas, mientras que el de voluntarios en sentido amplio (los que dedican una hora al mes como mínimo) era de 2.931.219. Por sectores, los mayores volúmenes de voluntarios se concentraban en los servicios sociales, en el de cultura, deporte y ocio, en el de educación e investigación y en el de derechos civiles y asesoramiento legal. Como se observa en el gráfico 14, el subsector de los servicios sociales contaba con cerca de 300.000 voluntarios en sentido estricto (es el que concentra mayor número de este tipo de voluntarios) y casi 500.000 en sentido amplio.

³⁹ Hay que señalar que la medición exacta de la actividad voluntaria en España es difícil de realizar, debido a la inexistencia de estadísticas oficiales fiables. Una fuente de información importante son los datos que presentan las ONGs de acción social en sus solicitudes para el 0,52% del IRPF, pero estas cifras pueden estar sesgadas al alza debido a que el número de voluntarios es un criterio para otorgar subvenciones.

Tabla 11 – Empleo equivalente total en entidades del tercer sector. 1995

	Empleo remunerado equivalente	Empleo voluntario equivalente	Empleo equivalente total
1. Cultura, deporte, ocio	55.856	55.151	111.007
2. Educación e investigación	119.218	31.262	150.479
3. Salud	58.000	18.562	76.562
4. Servicios sociales	151.224	73.016	224.239
5. Medio ambiente	1.652	20.408	22.061
6. Desarrollo com. y vivienda	53.298	13.842	67.141
7. Derechos civiles	15.997	27.031	43.028
8. Intermediarios filantrópicos	500	247	747
9. Actividades internacionales	9.380	9.794	19.174
10. Asociaciones profesionales	8.629	4.285	12.914
11. Otras	1.425	–	1.425
Total	475.179	253.599	728.778

Fuente: Ruiz Olabuénaga, J. (dir.), *El sector no lucrativo en España*, Fundación BBV, Bilbao, 2000.

Tabla 12 – Empleo equivalente en el tercer sector como porcentaje del empleo equivalente total no agrario en diversos países. 1995

	Remunerado	Voluntario	Total
Holanda	12,6	6,1	18,7
Irlanda	11,5	2,7	14,2
Bélgica	10,5	2,5	13,0
Estados Unidos	7,8	4,1	11,9
Israel	9,2	1,8	11,0
Reino Unido	6,2	4,4	10,6
Australia	7,2	2,9	10,1
Francia	4,9	4,7	9,6
Alemania	4,9	3,1	8,0
Media de países	4,8	2,1	6,9
España	4,5	2,3	6,8
Finlandia	3,0	3,3	6,3
Argentina	3,7	2,3	6,0
Austria	4,5	1,2	5,7
Japón	3,5	1,1	4,6
Colombia	2,4	0,7	3,1
Perú	2,4	0,5	2,9
República Checa	1,7	1,0	2,7
Brasil	2,2	0,3	2,5
Hungría	1,3	0,3	1,6
Rumania	0,6	0,7	1,3
Eslovaquia	0,9	0,3	1,2
México	0,4	0,3	0,7

Fuente: Ruiz Olabuénaga, J. (dir.), *El sector no lucrativo en España*, Fundación BBV, Bilbao, 2000.

El empleo equivalente total (sumando el remunerado y el voluntario normalizados a jornada completa) en el tercer sector ascendía a 728.778 personas en 1995 (tabla 11). Una vez más, es el subsector de servicios sociales el que concentra mayor número de empleos (224.239), seguido de educación e investigación (150.479) y cultura, deporte y ocio (111.007).

Si comparamos esta cifra con la del empleo equivalente total no agrario de la economía española (tabla 12), el empleo en el tercer sector –tal como se ha definido– representaba en 1995 el 6,8% del total, porcentaje similar a la media de los países estudiados por la Universidad Johns Hopkins (máximo en Holanda, 18,7%, y mínimo en México, 0,7%).

En relación con los datos económicos, el gasto total del tercer sector, incluyendo la imputación del valor del voluntariado, representaba en 1995 el 5,8% del PIB generado en la economía española en ese mismo año. La mayor parte de ese gasto se destina al personal (especialmente si se incluye la imputación del valor del voluntariado). En algunos subsectores el peso del gasto de personal es muy elevado, como ocurre en el de educación e investigación y en el de servicios sociales, el sector que más nos interesa en este trabajo. En este último, como se observa en la tabla 13, el gasto de personal representa el 52,3% del gasto total (36,7% en el conjunto del tercer sector), porcentaje que se eleva al 87,4% (58,2% el valor medio) si incluimos la imputación del coste de trabajo voluntario.

Por último, respecto a los ingresos, en valores medios, el mayor componente es el de cuotas y pagos por servicios, seguido por los fondos públicos y las donaciones privadas. Si al peso de las donaciones privadas se

Tabla 13 – Principales gastos e ingresos del tercer sector y del subsector de servicios sociales. 1995

	Sector no lucrativo		Servicios sociales	
	Millones de pta.	Porcentaje	Millones de pta.	Porcentaje
Gastos				
Remuneración de personal	1.501.068	36,7	378.059	52,3
Imputación coste trabajo voluntario	879.988	21,5	253.364	35,1
Otros gastos corrientes	1.317.506	32,2	67.904	9,4
Gastos de capital	396.674	9,7	23.472	3,2
Total	4.095.236	100	722.799	100
Ingresos				
Subvenciones y fondos públicos	1.033.253	25,2	228.145	31,6
Donaciones privadas y filantropía	605.421	14,8	93.887	13,0
Cuotas y pagos de servicios	1.576.574	38,5	147.403	20,4
Ingresos en especie	879.988	21,5	253.364	35,1
Total	4.095.236	100	722.799	100

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de Ruiz Olabuénaga, J. (dir.), *El sector no lucrativo en España*, Fundación BBV, Bilbao, 2000.

imputa el valor de los ingresos en especie, el porcentaje se aproxima al que representan las cuotas y pagos por servicios. Las subvenciones y fondos públicos son especialmente significativos en los campos de la educación y los servicios sociales, mientras que es el sector de cultura, ocio y deporte el que recibe mayores donaciones privadas. Si se computa el voluntariado, los servicios sociales pasan a ocupar uno de los primeros puestos como perceptores de donaciones privadas. El principal ingreso del subsector de servicios sociales es el procedente del trabajo voluntario (35,1%), seguido del obtenido a partir de subvenciones y fondos públicos. Se puede afirmar, por tanto, que se trata de un componente del tercer sector muy sustentado en las aportaciones privadas en especie y en las públicas de carácter monetario. Es preciso señalar que, atendiendo a otros estudios, el peso de las subvenciones como fuente de financiación de las entidades de acción social es aun mayor de lo recogido en la tabla 13⁴⁰.

4.4 Tercer sector e integración social

Intentaremos determinar las entidades del tercer sector que desarrollan su actividad en áreas de integración social o, en otros términos, que pretenden combatir la exclusión social y la pobreza.

En cierto sentido, el concepto de exclusión en su más amplia versión exigiría tomar en consideración a las entidades que trabajan en el campo de los servicios sociales, pero también a las que realizan sus actividades en el mundo de los llamados bienes preferentes (educación, salud, vivienda), cuando la acción del Estado es manifiestamente incapaz de garantizar correctamente su provisión. Sin embargo, es preciso limitar el ámbito de referencia de las instituciones contempladas, por lo que parece razonable, siguiendo la opción tomada por otros trabajos, circunscribir el tercer sector en el campo de la integración social a las organizaciones que trabajan en la lucha contra la desigualdad y la exclusión. En ese sentido, como propone el grupo de Analistas Socio-Políticos⁴¹, desde una perspectiva jurídica, son cinco los tipos de organizaciones españolas que se incluirían en el concepto de tercer sector que aquí nos interesa:

1. Las asociaciones con finalidad de asistencia social a las que se refiere la ley de 1964 y las normas de desarrollo y modificación de la misma.

⁴⁰ Véase Martínez Martín, M. I. et al., *Empleo y trabajo voluntario en las ONG de acción social*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y Fundación Tomillo, Madrid, 2000. Hay que resaltar que este informe define el tercer sector dedicado a la acción social con un criterio más amplio que el usado para delimitar el subsector de servicios sociales en J. Ruiz Olabuénaga. Por otra parte, M. I. Martínez Martín extrae los datos de una encuesta realizada a unas 200 ONGs, mientras que el trabajo de J. Ruiz Olabuénaga se basa en registros administrativos.

⁴¹ Analistas Socio-Políticos, *El tercer sector en acción social en España. Proyecto de investigación*, ASP, Madrid, 2000, mimeo.

Se sumarían también las estructuras de coordinación creadas para integrar a tales asociaciones. Entre 1964 y 1993 se crearon 810 asociaciones de utilidad pública, de las que el 17% se calificaban como filantrópicas o de promoción social.

2. Las fundaciones con la misma finalidad contempladas por la Ley de Fundaciones de 1994. Se trata de fundaciones de asistencia social que trabajan con diversos colectivos con problemas de exclusión (familias, tercera edad, marginados, inmigrantes, etc.).

3. Las entidades creadas por instituciones religiosas sometidas al derecho canónico.

4. Los organismos asistenciales que forman parte de la obra social de las cajas de ahorro.

5. Otros organismos que, reuniendo las características antes comentadas, contemplen entre sus fines tareas de integración social.

Como es natural, esta enumeración no es exhaustiva y, en todo caso, responde a la opción de dejar fuera del tercer sector a todas aquellas entidades de carácter informal que también actúan en el campo de la integración social, en coherencia con el concepto de tercer sector asumido. La razón para su exclusión es, esencialmente, de carácter informativo. Es muy difícil conocer la importancia de dichas entidades, tanto en número como en relación con sus características principales o su peso económico relativo respecto a otras instituciones o determinadas variables económicas relevantes.

La parte del tercer sector dedicada a tareas de integración es, sin duda, aquella donde más claramente intervienen las organizaciones no lucrativas, probablemente como consecuencia de la menor expansión en este ámbito de las actividades públicas y de la propia utilización desde la Administración Pública de las organizaciones voluntarias como instrumentos de atención a determinados colectivos marginados o excluidos. En ese sentido, hemos de recordar el peso de las subvenciones y de los fondos públicos en la financiación de las actividades de este tipo de instituciones. Como se ha señalado⁴², las organizaciones voluntarias han desempeñado un papel significativo como agentes activos de la expansión del Estado de Bienestar, transformando los problemas particulares de algunos colectivos en verdaderos problemas comunes que deben pasar a ser responsabilidad de las instituciones públicas.

Por otra parte, en algunos casos, las tareas de atención a los problemas sociales se han convertido en actividades rentables, lo que ha implicado la

⁴² Rodríguez Cabrero, G. y Montserrat, J. (ed.), *Las entidades voluntarias en España*, Ministerio de Asuntos Sociales, 1996.

entrada de operadores privados con ánimo de lucro en determinados sectores. De esta forma, podría decirse que las organizaciones voluntarias, con la colaboración y la ayuda de las instituciones públicas, han actuado como inductoras de áreas de actividad económica privada en algunos ámbitos de los servicios sociales.

Los principales estudios realizados sobre el tercer sector especializado en labores de integración social ponen de manifiesto las mismas características que se presentan en el análisis general del tercer sector: la gran heterogeneidad de sus componentes y la dificultad para obtener información fiable sobre sus características y su peso económico. El trabajo del grupo de Analistas Socio-Políticos recoge los principales resultados de las investigaciones citadas sobre las características del tercer sector en el ámbito de la integración social en España, que sintetizamos en los puntos siguientes:

a) Según el estudio comparativo llevado a cabo desde la Universidad Johns Hopkins, alrededor del 31% del empleo total del tercer sector se localizaba en el área social (porcentaje superior al de la mayoría de países de nuestro entorno, aunque las cifras absolutas son sensiblemente inferiores a las de otros países como Francia o Alemania)⁴³.

b) En relación con el grado de participación de los ciudadanos en las organizaciones de integración social, los trabajos de F. Mota y F. Andrés Orizo⁴⁴ parecen concluir que, a lo largo de los últimos años, se habría producido un aumento de la participación ciudadana en este tipo de organizaciones, especialmente por parte de los jóvenes. En 1994, se calculaba que aproximadamente el 7% de la población participaba en alguna asociación de carácter benéfico-social. El perfil de quienes colaboraban más, además de esa mayor inclinación de los jóvenes, sería el siguiente: varones, con niveles socioeconómicos medios o altos, niveles de estudio elevados y mayor propensión a intervenir en asuntos públicos⁴⁵.

Otras valoraciones que se contienen en el análisis de la Universidad Johns Hopkins son que, en el caso español, la expansión del voluntariado ha sido modesta respecto a lo que ocurre en nuestro entorno y, por otra parte, que no existe, a diferencia de otros países, un cuadro normativo articulado y actualizado que pueda facilitar el proceso de integración europea en este ámbito.

⁴³ Lo que indicaría un desarrollo más modesto del tercer sector español. Las cifras de empleo, como nos recuerdan los autores, pueden estar sesgadas al alza por la inclusión en el caso español de instituciones de gran dimensión como la ONCE.

⁴⁴ Véase Mota, F., "La realidad asociativa en España", en Subirats, J. (ed.), *¿Existe sociedad civil en España?*, Fundación Encuentro, Madrid, 1999; y Andrés Orizo, F., *Sistema de valores en la España de los 90*, CIS, 1996.

⁴⁵ Mota, F., *op. cit.*, p. 43.

c) En cuanto a la localización geográfica de las organizaciones, según el estudio de Cortés y otros⁴⁶, el 29% de las organizaciones no gubernamentales actúa en el nivel municipal, el 35% en el provincial y regional y el 36% en el ámbito nacional o internacional. Por otro lado, se destaca la existencia de una cierta concentración en Madrid, Cataluña y Andalucía. En general, la vinculación al territorio está justificada por el tipo de tareas que realizan y por la necesidad de proximidad con los colectivos de beneficiarios.

d) Es difícil determinar los rasgos organizativos básicos de las entidades del tercer sector dedicadas a actividades de integración social, dada la enorme heterogeneidad del mismo. No obstante, los diversos trabajos realizados en España han puesto de manifiesto: la juventud relativa de las organizaciones de voluntariado⁴⁷; la tendencia a su progresiva institucionalización y regularización frente a modos de actuación más espontáneos; la conexión de esa tendencia a la institucionalización con el tamaño de las organizaciones (más cuanto mayor sea la entidad); el predominio de un discurso en cierto modo "autonomista" de las organizaciones que confía en la coordinación interasociativa y el trabajo voluntario para reforzar el asociacionismo en España, aun contando con el apoyo público para desarrollar el sistema de bienestar⁴⁸; el crecimiento en la práctica de dicha coordinación interasociativa; el peso aún importante, aunque decreciente, de la Iglesia; y la escasa presencia de organizaciones creadas a instancias de partidos políticos o sindicatos.

e) Los análisis sobre la composición de las organizaciones del tercer sector social muestran la complejidad y heterogeneidad del mismo en lo que respecta a los recursos humanos. Algunos rasgos que se observan en los diversos estudios que se han ocupado de este problema son: la notable movilidad de quienes trabajan de forma voluntaria o asalariada en el sector y el importante porcentaje que representan los contratos a tiempo parcial; el peso relevante de la población joven (el 70% de quienes realizan actividades en las entidades estudiadas por Cortés y otros eran menores de 30 años), una buena parte compuesta de estudiantes; aunque parece detectarse un cierto predominio de trabajadores asalariados, en general los salarios son bajos en todas las categorías ocupacionales; por último, se

⁴⁶ Cortés, L. et al., *Las organizaciones de voluntariado en España (Proyecto Volmed)*, Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España, Madrid, 1999.

⁴⁷ Según Martínez Martín, M. I. et al. (*op. cit.*), el 47% de las ONGs de acción social nació en la década de los noventa. Conviene notar, sin embargo, que este dato no debe atribuirse sólo a la juventud de la actividad voluntaria en España, sino también al pequeño tamaño de las organizaciones y su escaso grado de supervivencia.

⁴⁸ Véase Rodríguez Cabrero, G. y Montserrat, J. (ed.), *op. cit.*, p. 123. En todo caso, un 83% de las ONGs de acción social tienen un convenio o acuerdo de gestión de servicios con algún organismo público, según Martínez Martín, M. I. et al. (*op. cit.*).

considera que el sector tiene una clara potencialidad de generación de nuevo empleo en el futuro.

f) Desde el punto de vista de los recursos financieros del tercer sector dedicado a actividades de integración social, el 48,6% de los mismos procedía de subvenciones, porcentaje superior al valor medio de los 22 países estudiados por la Universidad Johns Hopkins (45%), el 31,4% de pagos por servicios (37%) y el 20% de donaciones privadas (18%)⁴⁹. El predominio de las subvenciones genera, según algunos trabajos, una cierta dependencia de las organizaciones voluntarias respecto al sector público, de modo que, en ocasiones, el logro de la subvención se convierte en el objetivo fundamental a costa de los que justificaron el inicio de la actividad. Por último, respecto a la actividad que llevan a cabo las entidades que estudiamos, parece detectarse una cierta relación entre el tamaño de las organizaciones y el peso que en sus presupuestos tiene el gasto de personal: las organizaciones más pequeñas, en general, dedican más recursos a la ejecución de las actividades que constituyen su objeto social que las más grandes, que están con frecuencia más condicionadas por el número de sus integrantes y la cuantía de sus remuneraciones.

5. Políticas de integración: menos centralización, ¿más eficacia?

Una vez estudiados los rasgos principales de las políticas de integración llevadas a cabo desde el sector público y el papel desempeñado por el tercer sector en el mismo ámbito, es necesario analizar el impacto que sobre las estrategias de integración han tenido dos procesos de enorme relevancia en España, especialmente a partir de los años ochenta. Nos referimos a la descentralización del sector público y a las políticas y estrategias de privatización y de mayor participación de los agentes privados en la producción y gestión de servicios tradicionalmente suministrados por las Administraciones Públicas.

La complejidad de los procesos de exclusión a los que nos venimos refiriendo y la diversidad de políticas y estrategias puestas en práctica hacen que el abanico de actores implicados en su desarrollo sea realmente amplio. Tal diversidad ha obligado en los últimos años a sucesivos procesos de articulación de competencias entre los distintos niveles de las Administraciones Públicas, por un lado, y a la necesidad de buscar nuevos equilibrios entre la iniciativa pública y la privada en la gestión de estas actuaciones, por otro. Puede decirse que existen claras interacciones entre ambas

⁴⁹ Estos porcentajes son coincidentes con los recogidos en la tabla 13 si descontamos los ingresos procedentes del trabajo voluntario.

formas de descentralización –territorial y funcional–, hasta el punto de que es difícil explicar el desarrollo de una de las dos vertientes sin hacer referencia explícita a los cambios registrados en la otra.

Así, por ejemplo, no se puede comprender el intenso crecimiento de las iniciativas locales en materia de integración social sin tener en cuenta los procesos de movilización social que cristalizan en una participación más activa y sólida del tercer sector. Pocos ámbitos de la intervención social presentan un potencial tan notable como las iniciativas autonómicas en materia de inserción para vertebrar dos de las principales demandas en la reestructuración del Estado de Bienestar: una mayor participación de las Administraciones territoriales y una estrategia de gestión del bienestar social mucho más plural. El desarrollo de proyectos de integración ligados al entorno local de los beneficiarios obliga a sustentar la gestión pública en la colaboración de un amplio elenco de actores sociales (sindicatos, fundaciones, ONGs, etc.), así como a intensificar la coordinación de los distintos niveles públicos con competencias en la administración de estos servicios y prestaciones.

La combinación de mayores avances en la descentralización territorial y la aplicación de nuevos modelos de reparto de responsabilidades en la gestión del bienestar social, a la vez que vincula la política social con procesos dinámicos de desarrollo local y crecimiento interno, constituye una potencial fuente generadora de efectos positivos en el entorno. Las políticas de integración así contempladas no sólo mantendrían su función compensadora o preventiva tradicional, sino que servirían, además, como estímulo del crecimiento económico local, sustentadas en una mayor vertebración social.

Ahora bien, las sinergias derivadas de la confluencia de ambos procesos sólo se concretan en la práctica cuando existen los recursos y la coordinación imprescindibles para evitar posibles desigualdades interterritoriales o modelos de participación de los agentes sociales “viciados”. Éstos se producen cuando se establecen cadenas de dependencia no sólo entre los destinatarios de las políticas de integración y la Administración, sino también entre las entidades del tercer sector y los propios poderes públicos, cuando la supervivencia de aquéllas depende casi exclusivamente del flujo de subvenciones.

Todos estos elementos sirven para ilustrar los cambios organizativos que han tenido lugar en estas políticas. ¿Ha supuesto la creciente participación de las Administraciones territoriales una mejora importante en los resultados? ¿En qué medida la descentralización territorial de algunas prestaciones y servicios puede haber dado lugar a diferencias importantes entre regiones? ¿Ha implicado la participación creciente del tercer sector avances importantes en la integración de los colectivos excluidos? ¿Qué contradicciones implican estos procesos? Son, todos ellos, interrogantes

que invitan a analizar con detalle los cambios en los dos ámbitos señalados.

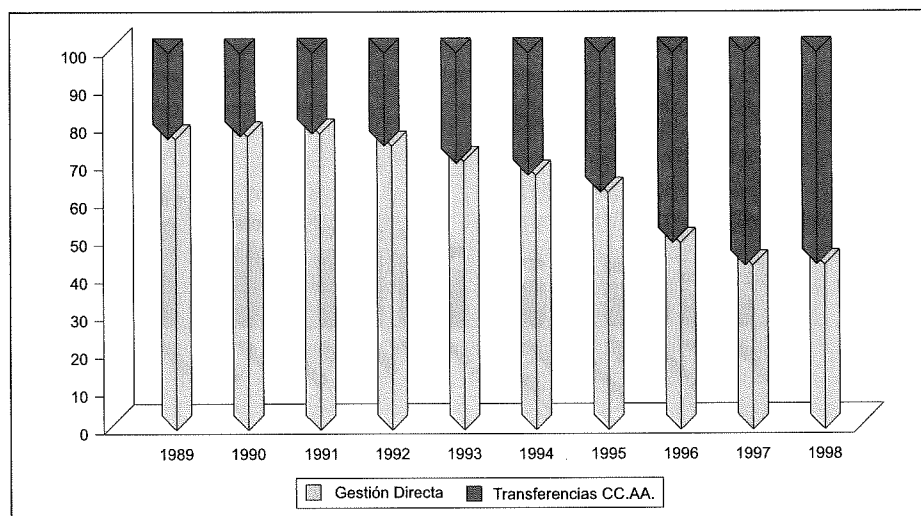
5.1 Protagonismo creciente de autonomías y ayuntamientos

En la década de los años noventa se produjo la consolidación del papel de las Administraciones territoriales en el desarrollo de las políticas de servicios sociales y de prestaciones monetarias para los colectivos excluidos de los sistemas tradicionales de protección social. Ambos procesos, sin embargo, se desarrollaron de forma muy diferente. Mientras que el primero se benefició de los frutos de la coordinación de los tres niveles de la Administración –central, autonómica y local– a través del Plan Concertado, el segundo careció de instrumentos específicos de cofinanciación y de oferta coordinada de un mínimo de prestaciones básicas.

Aunque no puede hablarse todavía de un sistema perfectamente integrado de las políticas de servicios sociales, debido a la variedad de actuaciones y a los problemas de coordinación que todavía persisten, la situación actual se caracteriza por una oferta de servicios sociales más compacta y racional que la que existía a comienzos de la década pasada, cuando la fragmentación era mayor y la división de responsabilidades todavía muy confusa. La especialización en la producción de cada servicio por los distintos niveles administrativos –con la gestión preferentemente local de los servicios de atención primaria y la participación de niveles administrativos superiores en los servicios más especializados y complejos– y el traspaso progresivo de competencias en servicios sociales a las comunidades autónomas han contribuido a crear una red de protección cada vez más sólida. En el gráfico 15 se observa el intenso crecimiento de la descentralización del gasto en el ámbito de los servicios sociales. Hoy parece indiscutible que se trata de una parcela del gasto público en la que el papel de los Gobiernos locales y autonómicos ha pasado a ser decisivo.

No obstante, persisten deficiencias importantes en la descentralización de estos servicios que limitan su contribución positiva a la integración de sus destinatarios. A la crítica general de un uso poco eficaz por parte de los sectores excluidos hay que añadir, en este caso, las contradicciones que suscita la configuración territorial de la red de servicios sociales. El mantenimiento de competencias de la Administración central en un contexto de asunción progresiva de responsabilidades por parte de las comunidades autónomas produce solapamientos y costes. Los esfuerzos emprendidos para coordinar normativas no han obtenido los frutos esperados, por lo que subsisten importantes déficit en esta materia.

En cualquier caso, la coordinación de una oferta mínima de servicios ha permitido dar un salto importante en la universalización de estos sistemas y una relativa igualdad de derechos en todo el territorio.

Gráfico 15 – Evolución de la distribución del gasto de la Seguridad Social en servicios sociales. 1989-1998

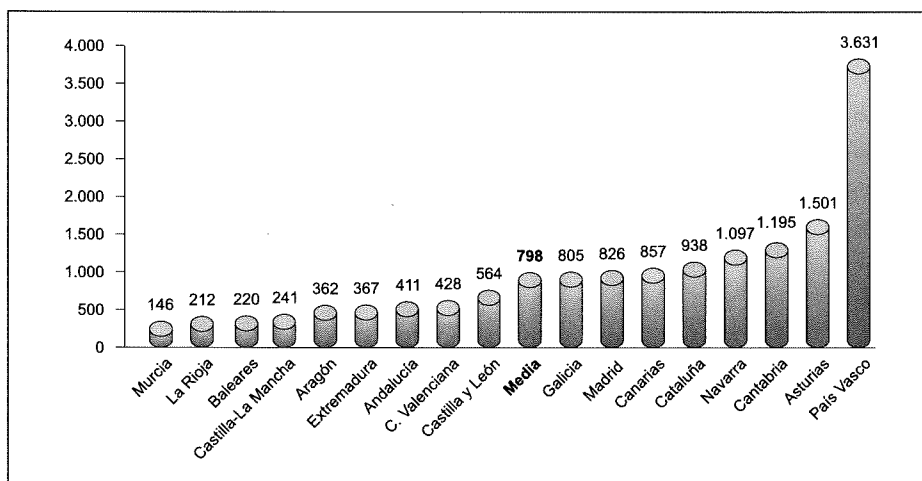
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Muy distinto ha sido el proceso seguido por las prestaciones monetarias destinadas a facilitar la integración socioeconómica de la población más vulnerable. Dichas prestaciones han carecido de una base común en su desarrollo, exclusivamente autonómico, lo que se ha traducido en una limitada dotación presupuestaria y en una importante diferenciación de las cuantías y la cobertura en cada región.

A pesar de estos límites, las rentas mínimas se han consolidado en la mayoría de las regiones como un instrumento clave en la actuación pública a favor de la integración. Como poníamos de manifiesto anteriormente, el número de hogares beneficiarios se multiplicó por siete entre 1990 y 1998 y varias comunidades autónomas han puesto en marcha planes integrales de lucha contra la pobreza y la exclusión que incluyen estrategias innovadoras.

Los problemas que se han planteado en el desarrollo de esta red de seguridad económica son, fundamentalmente, dos. Por un lado, en pocas regiones constituyen un derecho incondicional, por lo que su concesión depende de la disponibilidad presupuestaria y de la discrecionalidad de sus gestores. Por otro, se ha creado un sistema muy desigual, en el que las regiones con mayor renta per cápita o con mayor capacidad económica transfieren, en muchos casos, cantidades de recursos mucho mayores a cada hogar beneficiario que las regiones más pobres.

Gráfico 16 – Gasto en programas de rentas mínimas en pesetas por habitante. 1999



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de INE, *Anuario estadístico 1999, 2000*; y datos de las comunidades autónomas.

El gasto por habitante dedicado a estos programas presenta acusadas diferencias entre unas y otras áreas geográficas, con recursos inferiores a la media en comunidades autónomas que, como Andalucía, Extremadura, Murcia o Castilla-La Mancha, presentan tasas de pobreza muy superiores al conjunto nacional. El País Vasco, por su parte, destaca claramente por encima de todas las demás regiones en la cantidad de recursos destinados a las rentas mínimas, un hecho al que no es ajeno el favorable sistema de financiación de los territorios forales (gráfico 16).

Por tanto, es necesaria –a nuestro juicio– una mayor implicación de la Administración central, que debería facilitar los procesos de inserción vinculados a la prestación y dar coherencia a un sistema de protección asistencial todavía muy fragmentado, además de profundamente injusto por el diferente trato otorgado a personas en idéntica situación de necesidad según el lugar de residencia.

5.2 Mayor participación de los actores sociales

De la misma forma que las políticas de integración han debido responder a las demandas de un reparto más equilibrado de las responsabilidades públicas en su gestión entre jurisdicciones territoriales, durante la última década su diseño ha tenido que adaptarse al deseo de una mayor participación por parte de los actores sociales implicados en la lucha contra la exclusión. La intervención del tercer sector se ha hecho decisiva en

la prestación de servicios compensadores y en el desarrollo de iniciativas de mejora de la autonomía de la población excluida.

El protagonismo adquirido por el tercer sector supone una alternativa al tradicional conflicto de *roles* en la producción de servicios de bienestar social. Desde esta nueva concepción, el papel de los poderes públicos queda más estrechamente ligado al objetivo de protección de la ciudadanía como concepto esencial de una sociedad democrática y solidaria; entre sus principales funciones se encuentra la promoción de las redes de solidaridad destinadas a garantizar la integración social de todos los miembros de la comunidad. Desde el punto de vista del sector no lucrativo, la reformulación de sus objetivos implica un mayor compromiso e interconexión con las actividades llevadas a cabo por el Estado de Bienestar.

Este cambio se justifica por los límites a los que se enfrenta el sector público en sus tareas de asignación de recursos en favor de la población excluida. Límites que no sólo se refieren a las restricciones presupuestarias, sino que aluden también a las dificultades para conocer en muchos casos la situación real de los excluidos y para actuar con celeridad y eficacia ante las situaciones de mayor gravedad. El desajuste entre las necesidades y la oferta pública abre la puerta a la participación del tercer sector y permite la “cohabitación” de la iniciativa privada no lucrativa con el resto de los agentes sociales implicados en las estrategias de integración social.

Desde una perspectiva más concreta, cabe hablar de algunas experiencias en las que cristaliza la intervención del tercer sector como agente último de la iniciativa social en favor de la integración. Tal es el caso, por ejemplo, del empleo de medidas de inserción socioeconómica que han acompañado el desarrollo de los programas de rentas mínimas autonómicas. En algunas comunidades autónomas fue decisiva la contribución de los sindicatos y otras asociaciones para su puesta en marcha. Estos actores participan ahora en las comisiones de evaluación y seguimiento, aunque no todas las regiones han facilitado la participación de la iniciativa social en el desarrollo de los programas.

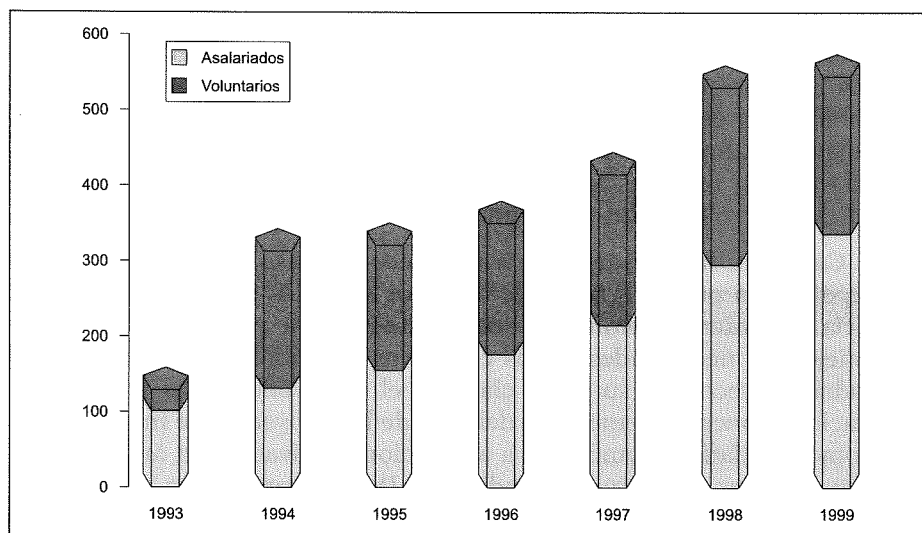
En Cataluña, las entidades privadas reconocidas como colaboradoras desempeñan un papel equiparable al de los servicios sociales de atención primaria. La práctica demuestra que a través de este procedimiento se cubren mejor las necesidades de los colectivos excluidos. En la Comunidad de Madrid se reconoce su papel clave en el desarrollo de las políticas de integración. Concretamente, más del 94% de los proyectos de inserción tienen como entidades promotoras a asociaciones privadas sin ánimo de lucro, asociaciones de vecinos y sindicatos. De tal manera que estas actuaciones, a la vez que canalizan las intervenciones públicas en favor de la integración, se convierten en un medio para instrumentar la participación social en la lucha contra la exclusión.

En otras regiones, sin embargo, la gestión aún está muy centralizada, en el doble sentido territorial y funcional. La limitada capacidad de las corporaciones locales, por ejemplo, muy dependientes de las consejerías autonómicas, impide la expansión de la iniciativa social y reduce las posibilidades de poner el énfasis en el marco local como ámbito preferente para el desarrollo de las políticas de integración.

La cuestión clave, en cualquier caso, más que la descripción del nuevo diseño organizativo de estas prestaciones, es si tal fórmula genera o no efectos sociales positivos. Aunque todavía no contamos con indicadores adecuados que permitan medir la eficacia de la intervención social, algunos datos indirectos permiten clarificar en parte esta cuestión. Uno de ellos es la creación de empleo ligada a la participación de la iniciativa social, que puede medirse a través de distintas vías. La más fácil es el propio empleo creado para hacer posible el funcionamiento del tercer sector en proyectos públicos de integración. El empleo que se generó con esta finalidad en la Comunidad de Madrid ha crecido de manera significativa entre 1993 y 1999 (gráfico 17). Por otra parte, las cifras disponibles confirman que las entidades no lucrativas presentan una alta intensidad en el uso de mano de obra, con un porcentaje creciente de personal remunerado.

Una segunda fuente de generación de empleo, indudablemente más significativa desde el punto de vista de la integración, es el acceso al mercado de trabajo de los beneficiarios de los programas. Aunque los proyectos

Gráfico 17 – Evolución de los profesionales asalariados y voluntarios en los proyectos de inserción de la Comunidad de Madrid. 1993-1999



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro. CECS a partir de datos de la Consejería de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.

Tabla 14 – Distribución de las familias pobres usuarias de los servicios sociales según las instituciones a las que acuden, por tipo de pobreza. En porcentaje

	Extrema	Grave	Moderada	Precariedad
Comunidades autónomas	12,2	14,7	13,7	13,6
Ayuntamientos	33,0	31,3	35,3	39,5
Cruz Roja	30,0	29,2	24,8	21,0
Cáritas	22,8	22,5	22,3	20,6
Otros	2,0	2,2	3,8	5,1
Total	100	100	100	100

Nota: Los distintos tipos de pobreza se definen según el porcentaje de los ingresos respecto a la renta media disponible nacional: extrema, menos del 15%; grave, entre el 16% y el 25%; moderada, del 26% al 35%; precariedad social, entre el 36% y el 50%.

Fuente: EDIS *et al.*, *Las condiciones de vida de la población pobre en España*, Fundación FOESSA, Madrid, 1998.

de inserción ligados a las rentas mínimas autonómicas todavía tienen un alcance limitado, en aquellas regiones donde los programas están más consolidados, más de la mitad del total de beneficiarios de las acciones promovidas por la iniciativa social dejan la asistencia pública para ingresar en el mercado laboral.

Otro posible resultado de la iniciativa social es la aproximación de los colectivos más marginados a los servicios sociales y el establecimiento de vínculos sociales antes casi inexistentes. Casi una cuarta parte de los proyectos públicos desarrollados por las entidades privadas sin fines de lucro se dirigen a colectivos en situaciones de especial desarraigo.

Los datos disponibles sobre los servicios a los que acceden los hogares pobres en España confirman la importancia que tiene el sector no lucrativo en la cobertura de las necesidades de este colectivo (tabla 14). Más de la mitad de los hogares en situaciones de pobreza extrema o grave acuden a los servicios de la Cruz Roja, Cáritas y a otras instituciones con características similares, en lugar de acceder a la oferta de las comunidades autónomas y los ayuntamientos. Dado que son los grupos con mayores carencias los que más uso hacen de estos servicios y que son los que requieren, además, una atención más especializada, podemos afirmar que la iniciativa social constituye un pilar fundamental en el desarrollo de proyectos de integración para los colectivos más excluidos.

Esta última conclusión, sin embargo, ha sido también objeto de crítica. La contribución positiva de tales entidades al desarrollo de los procesos de integración social puede entenderse, en ocasiones, como una forma “no deseable” de legitimación de las carencias de la intervención pública. Como señala Rodríguez Cabrero, la cara oscura del desarrollo de las funciones mencionadas –cobertura de necesidades sociales que no puede proveer el

sector público y creación de empleo— radica en “la producción de prestaciones que forman parte de la reducción de la intensidad protectora del Estado de Bienestar, la precariedad generalizada de su empleo y el desplazamiento de trabajo asalariado por trabajo voluntario muchas veces instrumental”⁵⁰.

⁵⁰ Rodríguez Cabrero, G., “La economía política de las organizaciones no lucrativas”, *Economistas*, n. 83, 2000, p. 6-17.