

España ante la inequidad

MARTA ARIAS
VÍCTOR RENES



El año 2000 fue una oportunidad perdida para que España se hiciese oír en los foros multilaterales. Durante la revisión de la Cumbre de Copenhague, su silencio fue más clamoroso, ya que fue precedido por un gran esfuerzo de un nutrido grupo de ONG, que elaboraron un amplio documento de evaluación del seguimiento de la Cumbre por parte de España. Si bien se incorporaron dos representantes del grupo en la delegación oficial, no se logró realizar un encuentro con los ministerios implicados o algún tipo de valoración antes, durante o después de la Cumbre.

La ayuda española y las desigualdades Norte-Sur

El año 2000 estuvo marcado por el accidentado proceso de elaboración del Plan Director de la Cooperación Española, que indica las prioridades y estrategias de la ayuda oficial hasta el año 2004. El documento, aprobado el 24 de Noviembre del 2000, reconoce desde sus primeras páginas que “la desigualdad en la distribución de la renta a nivel mundial no ha dejado de crecer en los últimos treinta años”. Sentada esta base, se afirma que la política española de cooperación al desarrollo defiende, entre otras cosas (como la economía de mercado, la libertad de comercio, el desarrollo del sector privado y la liberalización económica), una distribución más justa de la riqueza. Sin embargo, sin una cantidad de recursos razonable, el impacto de la declarada defensa de una distribución más justa de la riqueza será mínimo.

La ayuda española,¹ ya de por sí baja, mostró un ligero descenso en 1999, situándose en un 0,23% del PBI (por debajo de la media del CAD y muy por debajo de la UE). Por otra parte, el porcentaje de ayuda destinado a las necesidades sociales básicas ha seguido una evolución errática, situándose en la actualidad en poco más del 10% de la AOD. Es de esperar que el Plan Director contribuya a remediar esta situación, permitiendo alcanzar el 20% asumido en los compromisos internacionales.

Como reconoce dicho Plan, “no tiene sentido pretender financiar el sector exterior de las economías en estos países a través de la transferencia de recursos de AOD mientras se levantan barreras comerciales a sus exportaciones”. Esta postura contrasta con la actitud tradicionalmente reticente de España respecto del acceso de los países más pobres a productos tan básicos como el arroz o el azúcar.

Sin embargo, durante la redacción de este informe se detectaron algunos cambios esperanzadores, al prestar España el voto favorable –condicionado– a la propuesta “todo menos armas” para el libre acceso de los productos de los países menos adelantados a los mercados de la Unión Europea.

España debe adoptar una actitud basada en la coherencia de políticas y dispuesta a apostar por soluciones innovadoras, en respuesta a la enorme sensibilidad de la sociedad española ante la desigualdad social internacional. Esta se evidenció en la *Consulta Social por la abolición de la deuda externa* –donde más de un millón de personas en 458 municipios se manifestaron a favor de la cancelación de la deuda en una iniciativa sin precedentes– y en el respaldo masivo a las propuestas de la campaña *Deuda externa, ¿deuda eterna?*

1 Los datos y gráficos incluidos en este apartado provienen de *La Realidad de la Ayuda 2000/01*. Edición a cargo de Gonzalo Fanjul, Intermón; Barcelona, 2000.

2 Luis Toharia, Carlos García Serano y Miguel A. Malo Ocaña. *La pobreza en España: un análisis crítico basado en el Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE)*, 2000.

La acción ante la pobreza y las desigualdades en España

La evolución de la pobreza

Los últimos datos sobre la evolución de la pobreza en España son los proporcionados por el Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE) de los años 1994, 1995 y 1996,² que indican que la *pobreza relativa* disminuyó ligeramente. Con ingresos mensuales equivalentes al 50% de la renta media, la tasa de pobreza se situó en el 18% en 1994, el 17,6% en 1995 y el 17,5% en 1996. En cuanto a la *pobreza severa* (25% de los ingresos medios), se mantuvo en torno al 3% en el mismo período.

Pero esta fuente de datos brinda información sobre la pobreza que se mantiene a lo largo del tiempo, o sea la *pobreza permanente*: España, con una tasa de pobreza relativa del 17-18% en el período 1994-96, muestra una tasa de

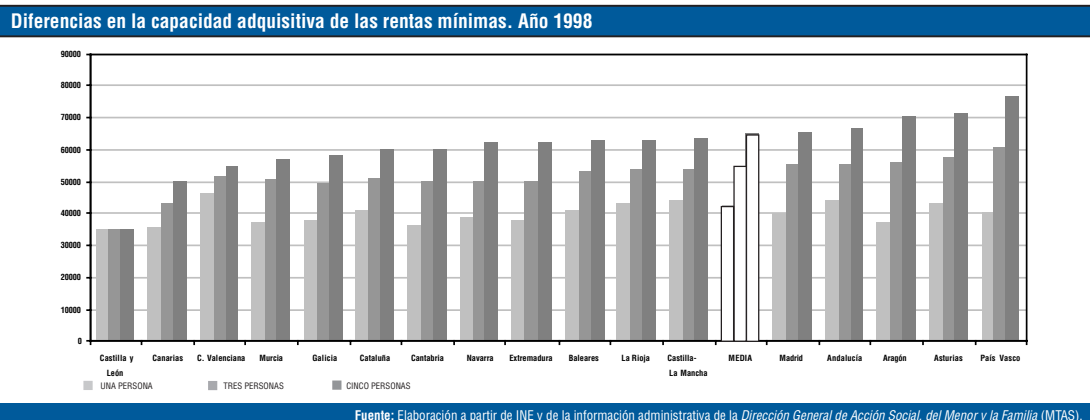
El impacto de los subsidios asistenciales sobre la pobreza severa y moderada⁴

Umbral de pobreza severa: 30% de la renta mediana.
Umbral de pobreza moderada: 60% de la renta mediana

	POBREZA SEVERA		POBREZA MODERADA	
	PORCENTAJE DE POBRES	TASA (%) DE VARIACIÓN	PORCENTAJE DE POBRES	TASA (%) DE VARIACIÓN
Sistema Actual sin prestaciones asistenciales	7.65		22.78	
Inclusión de:				
Complemento mínimo pensiones	6.26	-18.17	21.51	-5.58
Subsidio Desempleo	6.17	-19.35	21.2	-6.9
No contributivas jubilación	7.42	-3.01	22.40	-1.67
Hijo a cargo	7.48	-2.22	22.76	-0.09
Total asistenciales	4.49	-41.31	19.5	-14.5
Sistema Actual sin prestaciones asistenciales ni contributivas	27.57		40.57	
Inclusión de				
Total contributivas	7.65	-72.25	22.78	-43.85

Notas: Umbral de pobreza: 30% mediana, 412.954 ptas/año; 60% mediana, 825.910 ptas/año. Unidad de Análisis: Hogar. Cada hogar está ponderado por el número de miembros. La escala de equivalencia es la raíz cuadrada del tamaño del hogar.

Fuente: ESPASIM y datos del PHOGUE, 3ª Ola.



pobreza permanente³ del 9,8%, lo que supone un 57% de la tasa de pobreza media anual a lo largo del período.

En 1998 se asignaron más de 5 millones de prestaciones monetarias de carácter asistencial (condicionales a un test de medios). La demanda de prestaciones asistenciales en las dos últimas décadas no ha cesado de crecer. Se constata que los subsidios asistenciales tienen un impacto reductor importante de la pobreza severa. El cuadro muestra la tasa de variación de la pobreza relativa ante la eliminación de distintos subsidios asistenciales.

Para las tres dimensiones de la pobreza analizadas, el elemento protector con un efecto más importante es el subsidio de desempleo, seguido del complemento de mínimo de pensiones. Pero lo más constatable es, por una parte, la insuficiencia de la protección de carácter asistencial existente; por otra parte, que es un sistema fragmentado y poco integrado; y, por último, el problema más importante: los límites a la universalidad de los salarios sociales, que no garantizan una renta mínima en caso de necesidad.

Sistema territorial de rentas mínimas y efectos en la desigualdad⁴

Desde fines de los años 80, los únicos responsables del desarrollo de programas de rentas mínimas de carácter general son los gobiernos autonómicos. Estos programas se consolidaron en la mayoría de las regiones como los principales instrumentos contra la pobreza en la actuación pública. Si bien las cifras de beneficiarios moderaron el ritmo expansivo que tuvieron en la primera mitad de los 90—resultado del propio impulso de la puesta en marcha del programa así como del aumento del desempleo—, cabe hablar de un aumento continuado del volumen de hogares beneficiarios de estos programas y, con ello, de la población dependiente de las rentas mínimas. A fines de los 90 cerca de 70 mil hogares se beneficiaban de esta prestación, lo que asciende a algo más de 180 mil personas, que suponen un 0,5% de la población.

Ahora bien, la descentralización de estos programas no resolvió ni la intensidad protectora de estas prestaciones ni la coordinación interterritorial como un límite claro en su eficacia, ni la igualdad, ya que la debilidad presupuestaria de las regiones con menos recursos económicos implica importantes diferencias territoriales en las cuantías y en la cobertura ofrecida.

El supuesto que subyace en este caso es la *necesidad de tratar situaciones heterogéneas de forma diferencial*. Implícitamente se considera que dicho tratamiento diferencial es la respuesta al reconocimiento de la existencia de niveles de vida distintos a lo largo del territorio nacional. La cuestión clave en el análisis de estas diferencias es si la desigualdad observable en las prestaciones ajustadas por precios se debe a la dispersión en los valores establecidos en cada programa o a los diferenciales en el costo de vida en cada región. En caso de que las diferencias en los precios no justifiquen la heterogeneidad observable en las cuantías, la descentralización de estas prestaciones puede originar un claro problema de tratamiento desigual de unidades homogéneas en niveles de renta y tamaño del hogar.

Los datos disponibles dejan pocas dudas respecto al distinto alcance de las diferencias de precios y de cuantías de las rentas mínimas en las diversas Comunidades Autónomas. La dispersión de precios entre regiones es sustancialmente inferior a la de los parámetros establecidos en los programas. Una parte muy importante de las desigualdades observables en el valor de las prestaciones no encuentra legitimación, por tanto, en las diferencias en el costo de vida a lo largo del territorio nacional. Se hace necesario hacer frente a este incoherente planteamiento de la descentralización y resolver dos cuestiones señaladas en el Informe del Consejo Económico y Social de España (CES):⁶

“El CES entiende que el derecho a unos recursos mínimos debe constituir un derecho pleno, exigible cuando se cumplan los requisitos para su concesión, y configurarse en la doble acepción de derecho a unos ingresos mínimos y derecho a la inserción social. Para ello sería conveniente el establecimiento de una cuantía mínima garantizada, sin perjuicio de mejoras sobre dicha cuantía, establecidas por cada Comunidad Autónoma, basadas, entre otras razones, en los diversos niveles de desarrollo, riqueza y coste de vida”.

CÁRITAS Española es la mayor ONG en temas de lucha contra la pobreza en el país. Su ámbito de trabajo abarca todos los campos de lucha contra la exclusión social.
El informe para Control Ciudadano se ha realizado en colaboración con el departamento de estudios, cuyo responsable es Víctor Renes.
<estudios@caritas-espa.org>

INTERMÓN OXFAM es una fundación independiente sin fines de lucro, que trabaja desde 1956 para erradicar la pobreza en el Sur a través de proyectos de desarrollo, la denuncia, la sensibilización y el Comercio Justo.
<marías@intermon.org>

3 El porcentaje de individuos que se encuentran por debajo de la línea de pobreza relativa (50% de la renta media) durante varios años consecutivos.

4 “El impacto de los subsidios asistenciales en España”; ponencia presentada por Ley y Mercader Prats al Seminario: “Políticas públicas y distribución de la renta”, Fundación BBVA. Enero 2001.

5 Luis Ayala Cañón, Rosa Martínez López, Jesús Ruiz-Huerta, “La descentralización territorial de las prestaciones asistenciales: efectos sobre la igualdad”, Ponencia presentada al Seminario: “Políticas sociales contra la pobreza”, Fundación BBVA. Junio, 2000.

6 “La pobreza y la exclusión social en España”. Consejo Económico y Social de España. Madrid 1997;