

Una evaluación de las prestaciones sociales en la lucha contra la pobreza en Andalucía y España: un análisis comparativo

M.^a Rosario González Rodríguez
Jesús Basulto Santos
Departamento de Economía Aplicada I
Universidad de Sevilla

Resumen

En este trabajo se intenta analizar el papel que representa el Sistema de Garantía de Ingresos español en la lucha contra la pobreza en Andalucía y en España, utilizándose para ello la Encuesta de Presupuestos Familiares 1990/1991. En este sentido, se reflexiona sobre la conveniencia de dicha encuesta para llevar a cabo la evaluación del Sistema de Garantía y se presenta un esquema metodológico a seguir para proceder a dicha evaluación. El artículo finaliza con las conclusiones más interesantes a la luz de los resultados.

Palabras claves: pobreza, prestaciones sociales, salario social, pensiones, España.

Clasificación JEL: I30, I38.

Abstract

This work aims to analyse the role of the Spanish Income Guarantee System in the fight against poverty in Andalusia and Spain, based on an analysis of the Household Budget Survey 1990-1991. In this regard, the paper reflects upon the advisability of using this survey to assess the Guarantee System and a methodological scheme is outlined for performing said assessment. The paper ends by highlighting the most interesting conclusions in light of the results.

Keywords: poverty, social benefits, social salary, pensions, Spain.

JEL Classification: I30, I38.

1. Introducción

Desde los años setenta se ha venido observando en la literatura una gran cantidad de trabajos empíricos que permiten cuantificar la pobreza y la desigualdad, así como identificar las características socioeconómicas de la población pobre en un momento específico del tiempo, utilizándose para ello bases de datos de corte transversal, como las Encuestas de Presupuestos Familiares (EPF) anuales. De entre los estudios realizados en España sobre el fenómeno de la pobreza desde una perspectiva transversal destacamos los trabajos de Ruiz Castillo (1987), Bosch, Escribano y Sánchez (1989), y Martín Guzmán *et al.* (1996) que nos permiten detectar cómo ha evolucionado la pobreza en nuestro país en el período comprendido entre las tres Encuestas de Presupuestos Familiares 1973/1974, 1980/1981, 1990/1991. El trabajo de Martín Guzmán *et al.* (1996) posee una característica adicional al realizar un estudio normativo de la pobreza, hecho éste que viene motivado por la inclu-

sión de un módulo subjetivo en la EPF 1990/1991. Interesa también mencionar, entre otros, los estudios sociológicos sobre «Las condiciones de vida de la población pobre» en varias provincias españolas, así como una gran cantidad de artículos presentados en el I y II Simposio sobre desigualdad y distribución de la renta y riqueza.

El objetivo del trabajo ha consistido, sin embargo, en analizar el papel que juegan las prestaciones sociales de carácter monetario en la lucha contra la pobreza, tomando como referencia España y la Comunidad andaluza, de acuerdo con tres perspectivas: i) conocer el porcentaje de hogares que perciben alguna prestación. ii) Analizar la «eficacia» y «eficiencia» de determinadas medidas de protección social en la lucha contra la pobreza. iii) Comprobar el impacto redistributivo que el conjunto de prestaciones sociales tiene sobre la distribución del ingreso. En la línea de la metodología empleada en este trabajo destacamos, entre otros, los trabajos de Deleeck, Van den Bosch y de Lathouwer (2000), y Bellido, Jano y Martín Guzmán (1996).

El trabajo se ha estructurado en las siguientes etapas: en primer lugar, se exponen algunas cuestiones metodológicas y conceptuales que permitan apoyar las conclusiones obtenidas en el análisis empírico. En segundo lugar, se presenta una breve descripción del Sistema de Garantía de Ingresos español, procediéndose, a continuación, a un análisis empírico y comparado sobre las tres perspectivas anteriormente mencionadas para evaluar dicho sistema en la lucha contra la pobreza. Los resultados obtenidos para la Comunidad andaluza se compararán con aquéllos obtenidos para el conjunto nacional. Finalmente, se comentarán las conclusiones más sobresalientes obtenidas de la investigación empírica.

2. La medición de la pobreza. Aspectos metodológicos

Concepto de pobreza. Definir y medir la pobreza es tarea ardua, sobre todo cuando se requiere como instrumento de intervención política dirigida a la reducción y erradicación de la pobreza. De hecho, en el año 1991, la Comisión de las Comunidades Europeas en el segundo informe sobre el programa de Lucha contra la Pobreza, afirmaba: «Definir y medir la pobreza son operaciones que tienen importantes consecuencias en cuanto a la identificación de responsabilidades y procesos y, por tanto, a la hora de sugerir políticas».

Siendo conscientes de la controversia existente para decidir qué personas son pobres y cuáles no y que, dependiendo de la metodología utilizada, podemos tener una visión u otra de la realidad, vamos a optar por una definición operativa de pobreza, en virtud de la cual, el umbral de pobreza se define en relación a un indicador monetario del nivel de vida del marco de referencia (por ejemplo, media o mediana del ingreso per cápita). Nos limitamos, por tanto, a un concepto de pobreza más relacionado con la privación económica que con otros factores sociales del fenómeno¹.

Unidad de análisis. La unidad de análisis en las Encuestas de Presupuestos Familiares es el hogar. De acuerdo con la metodología de dichas encuestas, se define el hogar como «la persona o conjunto de personas que ocupan en común una vivienda familiar principal

¹ No obstante, aun siendo conscientes del carácter multidimensional de la pobreza, hemos optado por un concepto operativo de pobreza, ante la dificultad que encierra su medición cuando se tienen en consideración los aspectos sociales del fenómeno.

o parte de ella, y/o comparten alimentos u otros bienes con cargo a un mismo presupuesto destinado a sufragar los gastos comunes del hogar».

La consideración del hogar como unidad de análisis en la EPF 1990/1991 excluye dos grupos: los «sin techo» y aquéllos que viven en «hogares colectivos». Dos grupos de vital importancia en todo análisis de pobreza y desigualdad, por lo que, de alguna manera, ello va a condicionar los resultados. No obstante, y a pesar de esta deficiencia, creemos que el hogar es la unidad de análisis más adecuada en la investigación, pues actúa como un filtro en el proceso de transformación de cualquier fuente de ingreso en bienestar.

Indicador monetario. Hemos optado por elegir los ingresos ya que permiten medir las oportunidades del hogar y, por tanto, la de sus miembros de acceder a una vida digna. Estamos interesados en la concepción de pobreza relativa al derecho a unos recursos mínimos. Asimismo, definimos el ingreso monetario del hogar como la suma de los ingresos monetarios netos («ingresos procedentes del trabajo», «del capital», las «prestaciones sociales de carácter monetario», los «ingresos monetarios por transferencias regulares»), y los «ingresos no monetarios netos»².

Escalas de equivalencia. Dado que los hogares pueden beneficiarse de economías de escala, es necesario considerar escalas de equivalencia que tengan en cuenta el tamaño y composición del hogar, con el fin de que los ingresos de los hogares sean comparables. Pese a la variedad de escalas que se pueden encontrar en la literatura, nos hemos limitado a considerar la escala de equivalencia propuesta por Buhman *et al.* (1988), definiendo el ingreso del hogar por adulto equivalente como:

$$y_h = x_h / n_h^s$$

siendo x_h el ingreso total del hogar no ajustado, n_h el número de miembros del hogar, s un parámetro que varía entre (0, 1) y que indica la elasticidad de las necesidades del hogar respecto del tamaño. La determinación del parámetro s se realizó mediante la siguiente regresión lineal, sin incluir ordenada en el origen, y donde E_h es el número de adultos equivalentes en el hogar obtenido según la escala de la OCDE. El valor del parámetro s fue de 0,78 para los hogares españoles.

$$\log(E_h) = s \log(n_h) + e \quad h=1,2,\dots,H.$$

Para los objetivos de la investigación hemos utilizado los factores de elevación que aparecen en la muestra³.

Línea de pobreza. En el trabajo se ha utilizado como línea de pobreza el 50 por 100 de la mediana del ingreso por adulto equivalente. De esta forma, el umbral de pobreza fue de

² También somos conscientes de las desventajas que supone utilizar el ingreso como indicador monetario en un estudio de pobreza y desigualdad, debido, fundamentalmente, a la calidad de la información que sobre los ingresos ofrecen las EPFs. Parece que en las EPFs, los hogares muestran una considerable tendencia a declarar como ingresos cifras inferiores a las reales. No obstante, la utilización de la variable gasto, tampoco está exenta de problemas. Para una discusión detallada sobre la elección, ingresos-gastos, véase MARTÍN GUZMÁN *et al.* (1996).

³ Un hogar muestral de una provincia y estrato determinados, con factor de elevación m representa a m hogares ubicados en esa misma provincia y municipios de tamaño parecidos, siendo m , por tanto, el peso con el que se ponderan los datos de dicho hogar para estimar los de la población en su conjunto. Véase MARTÍN GUZMÁN *et al.* (1996).

384.258 ptas. para 1.876.129 hogares andaluces y 11.298.509 hogares españoles, el índice de incidencia de la pobreza fue de 15,8 y 8,6 por 100, respectivamente.

3. La protección social en la lucha contra la pobreza

3.1. Introducción

Ofrecer una definición de gasto social o protección social no es tarea fácil. De acuerdo con el manual SEEPROS, *Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social*: «El concepto de protección social incluye todas las intervenciones de organismos públicos o privados destinadas a aligerar la carga que representa para los hogares e individuos una serie establecida de riesgos o necesidades, siempre y cuando no exista un acuerdo simultáneo, recíproco ni individual»⁴.

Aunque cualquiera de las componentes del gasto social puede considerarse como instrumento de lucha contra la pobreza, lo cierto es que determinadas partidas del gasto se presentan como instrumentos que actúan más directamente en la lucha contra la pobreza, configurando el Sistema de Garantía de Ingresos. Nos estamos refiriendo a aquellos gastos que son considerados como los *más progresivos* en el sentido de que tienen una mayor carga redistributiva al garantizar unos recursos mínimos en situaciones excepcionalmente difíciles. A ellos son los que a continuación nos referiremos.

En el esquema del Sistema de Garantía de Ingresos que aparece en la Tabla 1 se hace una distinción entre:

1. *Prestaciones contributivas* que son aquéllas financiadas con las cotizaciones correspondientes, y gestionadas por la Seguridad Social y el INEM.
2. *Prestaciones no contributivas* financiadas con carga fiscal y que son competencia de las Comunidades autónomas.

Si bien el objetivo de estas prestaciones es mantener unos ingresos mínimos y evitar las situaciones de miseria, las Prestaciones no contributivas así como una gran parte de las contributivas, no han conseguido que la mayoría de sus perceptores crucen el umbral de pobreza. Como se puede observar en el esquema del Sistema de Garantía de Ingresos, las *Rentas Mínimas de Inserción* se configuran como un instrumento específico de lucha contra la pobreza⁵. Realizadas estas consideraciones, pasaremos a analizar el papel que juega nuestro Sistema de Garantía de Ingresos en su lucha contra la pobreza a partir de las tres perspectivas mencionadas:

1. Conocer el porcentaje de pobres que reciben cada una de las prestaciones.
2. Analizar la «eficacia» y «eficiencia» del Sistema de Garantía de Ingresos español.
3. Comprobar el impacto redistributivo que el conjunto de prestaciones sociales tiene sobre la distribución del ingreso.

⁴ Dichos riesgos y necesidades que se denominan Funciones son los siguientes: Enfermedad-Atención Sanitaria, Invalidez, Vejez, Supervivencia, Familia/hijos, Desempleo, Vivienda y Exclusión Social.

⁵ Las Rentas Mínimas son gestionadas por las Comunidades autónomas y reciben una denominación específica en cada Comunidad.

TABLA 1
SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS

| | Protección contributiva | | Protección no contributiva o mixta | | Planes de lucha contra la pobreza |
|--------------------|---|------------------------|--|---------------------------------|--|
| | Seguridad Social | INEM | Seguridad Social | INEM | |
| Mayores de 65 años | Pensiones de jubilación y viudedad | INEM | Pensión asistencial de ancianidad Pensión no contributiva de jubilación | INEM | |
| | Minusvalía mayor del 65% | Pensiones de invalidez | Pensión LISMI Pensiones no contributivas de invalidez | | |
| Entre 18 y 65 años | Incapaces de trabajar con minusvalía menor al 65% | Pensiones de invalidez | Pensión asistencial de ancianidad | | Renta Mínima de Inserción No han cotizado nunca. Cotizaron y ya han agotado la prestación contributiva y la asistencial del INEM |
| | Capaces de trabajar | | | Ampliación asistencial del INEM | |

FUENTE: *La protección social en Euskal Herria* (1995, p.125).

Para la consecución de los anteriores objetivos se han considerado las distintas rúbricas de ingresos que aparecen en la metodología de la EPF 1990/1991⁶.

3.2. Primera perspectiva para evaluar el Sistema de Garantía de Ingresos

El primero de los objetivos para proceder a la evaluación del Sistema de Garantía de Ingresos ha consistido en calcular el porcentaje de hogares que perciben algún tipo de *prestación social*. Se ha estimado que los hogares andaluces y españoles que perciben algún tipo de prestación social asciende a 1.157.987 y 6.103.118, respectivamente. Los resultados para la Comunidad andaluza se describen en la Tabla 2, siendo interesante destacar:

1. El peso que tienen las *Prestaciones por desempleo* y las *Prestaciones contributivas de jubilación*, percibidas respectivamente por un 33,26 y un 40,19 por 100 de aquellos hogares que percibieron algún tipo de prestación.

2. La menor importancia de las *Prestaciones no contributivas*. Hay que advertir sobre la escasa importancia del Salario Social⁷, percibido por un 1,32 por 100 de los hogares considerados, a pesar de ser un instrumento específico de lucha contra la pobreza. Además, destacamos que este instrumento, creado en Andalucía en 1990, continúa siendo insignificante en la actualidad para luchar contra la pobreza. No obstante, respecto a la cifra del 1,32 por 100 hay que advertir que es un tanto elevada respecto a la que aparece en otras fuentes. En el manual «La Caña y el Pez»⁸ se afirma que en el período 1991-1993 se habían

TABLA 2
HOGARES QUE RECIBEN ALGÚN TIPO DE PRESTACIÓN SOCIAL.
ANDALUCÍA

| | Tipo de hogar | | | |
|---|---------------------|------------------------|---------------------|------------------------|
| | Pobre | | No Pobre | |
| | Nº total de hogares | Porcentaje N=1.157.987 | Nº total de hogares | Porcentaje N=1.157.987 |
| Prestación por desempleo | 107.071 | 9,25 | 278.027 | 24,01 |
| Pensión contributiva de jubilación | 34.510 | 2,98 | 430.872 | 37,21 |
| Pensión contributiva de invalidez | 37.405 | 3,23 | 132.530 | 11,44 |
| Otras prestaciones contributivas | 23.988 | 2,07 | 244.786 | 21,14 |
| Pensión no contributiva de jubilación | 4.435 | 0,38 | 33.658 | 2,91 |
| Pensión no contributiva de invalidez | 7.624 | 0,66 | 27.201 | 2,35 |
| Salario social | 4.121 | 0,36 | 11.099 | 0,96 |
| Otras prestaciones sociales regulares | 12.942 | 1,12 | 40.179 | 3,47 |
| Prestaciones sociales extraordinarias | 2.175 | 0,19 | 16.599 | 1,43 |

FUENTE: Elaboración propia a partir de la EPF 1990/1991.

⁶ Véase Metodología EPF 1990/1991.

⁷ El Salario Social recibe la denominación de Ingreso Mínimo de Solidaridad en Andalucía.

⁸ AGUILAR, LAPARRA y GAVIRA (1995, pp.150-151).

beneficiado del Salario Social tan solo 19.000 familias andaluzas, por lo que ello nos llevó a analizar en la EPF 1990/1991 aquellos hogares que percibieron el citado salario en esta Comunidad, obteniéndose las siguientes conclusiones:

- a) Existe una confusión en los hogares acerca de lo que ellos entienden por Salario Social. Encontramos que se incluyen equivocadamente en la categoría Salario Social las «Pensiones de la Ley de Integración Social de Minusválidos» (LISMI). Por este motivo, puede haber hogares que perteneciendo a los últimos deciles de renta perciban Salario Social. Con toda probabilidad, las ayudas del PER y el subsidio agrario podrían también estar incluidas en el concepto Salario Social.
- b) Si atendemos al *Decreto 400/1990* por el que se regula el Salario Social en Andalucía encontramos en la EPF 90/91 las siguientes incongruencias:
 - i) De acuerdo con el citado Decreto: «No pueden ser beneficiarias las personas mayores de 65 años»⁹. Pues bien, encontramos en la EPF a 10 personas mayores de 65 años que perciben Salario Social.
 - ii) Por otra parte el Decreto afirma que: «La incorporación al Salario Social es incompatible con la percepción por parte de cualquier miembro de la unidad familiar de cualquier Pensión o Prestación contributiva o no contributiva»¹⁰. De acuerdo con los datos de la EPF 1990/1991 encontramos a cuatro hogares para los que algún miembro de la unidad familiar recibe alguna prestación. En particular, este hecho puede deberse a que el período de referencia de las rentas sea el año. Se recogen en la encuesta todos los ingresos percibidos durante dicho período y, lógicamente, en un año un hogar puede encontrarse en más de una situación.
 - iii) Además, según el Decreto: «Serán destinatarios del programa, aquellas unidades familiares cuyos ingresos mensuales máximos, por todos los conceptos, y por todos sus miembros no alcancen o superen el 62 por 100 del Salario Mínimo Interprofesional, incrementado en un 8 por 100 del citado Salario por cada ascendiente o descendiente al que se refiere el artículo 2º»¹¹. En la EPF se registran también hogares que perciben Salario Social y que no cumplen esta condición. Ello se debe, fundamentalmente, a que la situación que se intenta recoger en la encuesta es una situación real y no legal. Así, si una persona realiza pequeñas «chapuzas» y no está dada de alta en la Seguridad Social, puede percibir Salario Social. En este caso, por las «chapuzas» percibirá también unos ingresos pudiéndose recoger en la encuesta dos tipos de rentas.
- c) Por otra parte, no hay que olvidar que en la EPF se mezclan variables flujos con variables stock. Ello hace que la composición del hogar (variable stock) se cruce con los ingresos del mismo (variable flujo). Como consecuencia, determinados ingresos percibidos en el año anterior a la entrevista correspondían a personas que han fallecido en el momento de investigar al hogar. En este caso, sus rentas fueron asignadas a algún miembro, no teniendo que cumplir el mismo ninguna característica que le haga acorde con la percepción de dicho tipo de renta. Además, está el problema de

⁹ Decreto 400/1990, art.6.2.

¹⁰ Decreto 400/1990, art. 6.1.

¹¹ Decreto 400/1990, art.1

qué ocurre cuando un hogar se traslada a otra Comunidad autónoma en la que la legislación y, por tanto, la aplicación del Salario Social es diferente.

Por todo ello concluimos que los resultados obtenidos respecto al Salario Social deben ser interpretados con cautela.

Se ha procedido, también, a obtener el porcentaje de hogares que reciben cada una de las prestaciones sociales de carácter monetario en el conjunto nacional. Los resultados que se muestran en la Tabla 3 permiten extraer conclusiones similares a las obtenidas para la comunidad andaluza. Se destaca el importante peso que tienen las Prestaciones por desempleo y las Prestaciones contributivas de jubilación recibidas por el 49,29 y 20,46 por 100 de los hogares españoles que percibieron al menos algún tipo de prestación social (6.103.118 hogares españoles). Para el conjunto nacional las Prestaciones no contributivas fueron también menos significativas.

TABLA 3
HOGARES QUE RECIBEN ALGÚN TIPO DE PRESTACIÓN SOCIAL.
ESPAÑA

| | Tipo de hogar | | | |
|---|---------------------|------------------------|---------------------|------------------------|
| | Pobre | | No Pobre | |
| | Nº total de hogares | Porcentaje N=1.157.987 | Nº total de hogares | Porcentaje N=1.157.987 |
| Prestación por desempleo | 218.822 | 3,59 | 1.029.866 | 16,87 |
| Pensión contributiva de jubilación | 141.735 | 2,32 | 2.866.421 | 46,97 |
| Pensión contributiva de invalidez | 98.799 | 1,62 | 752.630 | 12,33 |
| Otras prestaciones contributivas | 84.451 | 1,38 | 1.357.972 | 22,25 |
| Pensión no contributiva de jubilación | 12.929 | 0,21 | 163.909 | 2,69 |
| Pensión no contributiva de invalidez | 222.247 | 3,64 | 149.874 | 2,46 |
| Salario social | 24.207 | 0,40 | 62.868 | 1,03 |
| Otras prestaciones sociales regulares | 46.102 | 0,76 | 243.541 | 3,99 |
| P. sociales extraordinarias | 7.873 | 0,13 | 92.714 | 1,52 |

FUENTE: Elaboración propia a partir de la EPF 1990/1991.

3.3 Segunda perspectiva para evaluar el Sistema de Garantía de Ingresos

A continuación se evalúa el Sistema de Garantía de Ingresos atendiendo a dos conceptos: «eficacia» y «eficiencia». Por «eficacia» se entenderá cuántos hogares en situación de precariedad económica pasan a ser no pobres después de las transferencias, y en qué medida la «intensidad» de la pobreza es eliminada por el Sistema de Garantía de Ingresos. La «eficiencia» indicará qué parte de las prestaciones sociales ayuda realmente a los hogares a no experimentar privación económica, y qué parte es recibida por hogares que no eran pobres antes de las prestaciones¹².

¹² DELEECK *et al.* (2000, p.77).

Para tal objetivo, se trabajará con dos distribuciones de ingresos¹³:

1. La distribución de los *ingresos totales disponibles de los hogares*.
2. La distribución que resulta de deducir las prestaciones sociales a la renta total disponible de los hogares¹⁴.

En el análisis se ha creído conveniente agregar el conjunto de prestaciones sociales para evaluar de alguna forma su «eficacia» y su «eficiencia» en la lucha contra la pobreza. Conviene señalar, también, que los resultados obtenidos no hacen referencia al total de los hogares sino a los que percibieron algún tipo de prestación.

Para evaluar la «eficacia» del Sistema de Garantía de Ingresos calculamos, en primer lugar, cuántos hogares continúan siendo pobres y cuántos cruzan el umbral de pobreza después de las transferencias¹⁵. En la Tabla 4 se observa que un importante porcentaje de hogares que sufrieron privación económica *antes* de las prestaciones escapan de su situación de pobreza gracias a los recursos del Sistema de Garantía de Ingresos, concretamente en España el 79 por 100 de 2.746.756 hogares y en la Comunidad andaluza el 60,4 por 100 de 505.155 hogares.

TABLA 4

EFICACIA DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS: PORCENTAJE DE HOGARES NO POBRES ANTES/DESPUÉS DE LAS PRESTACIONES

| | Andalucía | España |
|-------------------------------------|--------------------|--------------------|
| No pobres antes | 56,4 (N=1.157.987) | 58,2 (N=6.103.118) |
| No pobres debido a las prestaciones | 60,4 (N=505.155) | 79 (N=2.746.756) |
| Pobres después | 39,6 (N=505.155) | 21 (N=2.746.756) |

FUENTE: Elaboración propia a partir de EPF 1990/1991.

Aquellos hogares que no experimentaron privación económica *antes* de las transferencias públicas se caracterizaron porque su principal fuente de ingreso fue la del factor trabajo¹⁶. Además, se observa que tanto en Andalucía como en España los hogares que no eran

¹³ Sobre cuestiones relacionadas con las distribuciones de ingresos «antes de prestaciones sociales» y «después de prestaciones sociales» véanse DELEECK, *et al.* (2000, pp. 71-97) y BELLIDO, JANO y MARTÍN GUZMÁN (1996).

¹⁴ Hay que advertir sobre el supuesto que se está haciendo al obtener la segunda distribución de ingresos, y que se refiere al hecho de que la estructura de los hogares es la misma en las dos distribuciones. No obstante, subrayamos que el trabajar con estas dos distribuciones constituye un aparato teórico para determinar cuál fue el impacto de las prestaciones sociales en la reducción del porcentaje de pobres.

¹⁵ En la Tabla 4 el número de hogares no pobres *debido* a las prestaciones se ha calculado como porcentaje de todos los hogares pobres antes de las prestaciones; el número de hogares no pobres *antes* de prestaciones como porcentaje del total de hogares que reciben alguna prestación; y el número de hogares pobres *después* se ha calculado como porcentaje de los hogares que ya eran pobres antes de recibir las transferencias.

¹⁶ De hecho, en España el 74 por 100 de dichos hogares tenían como principal fuente de ingresos las ganancias por trabajo (por cuenta propia o ajena), y un 26 por 100 tenían como fuente principal de ingresos, los ingresos de capital o los ingresos no monetarios. En Andalucía se observa la misma tendencia, un 78 por 100 de los hogares no pobres *antes* de prestaciones sociales recibieron ingresos por factor trabajo y el 22,1 por 100 recibieron otros ingresos.

pobres *antes* de prestaciones sociales se caracterizaron por tener el mayor número de perceptores de ingresos (conclusiones que están en la línea de las obtenidas por Deleeck *et al.*, 2000).

Por otra parte, se puede concluir que, a pesar de los recursos del Sistema de Garantía de Ingresos, existe un importante porcentaje de hogares en Andalucía y en España que continúan experimentando privación económica, no permitiendo, por tanto, que éstos crucen la línea de pobreza (39,6 por 100 en Andalucía y el 21 por 100 en España). Se pueden exponer varias razones por las que la proporción de hogares pobres *después* de las prestaciones sociales es importante:

1. El total de prestaciones sociales puede ser insuficiente para solucionar el problema.
2. El porcentaje de personas *antes* de transferencias es muy importante.
3. Las medidas pueden ser ineficientemente utilizadas, es decir, que vayan menos dirigidas a atacar la situación de pobreza o privación económica.

En este sentido, nuestro Sistema de Garantía de Ingresos no es demasiado sobresaliente, y menos aún en la Comunidad andaluza en comparación con el conjunto nacional.

En segundo lugar, para evaluar la «eficacia» del Sistema de Garantía de Ingresos se ha calculado la intensidad de la pobreza *antes* de las prestaciones sociales y *después* de las prestaciones sociales, optando por agrupar la diferencia, $z-y$, para el conjunto de los hogares pobres en intervalos, tal y como se ofrece en las Tablas 5 y 6, para la Comunidad andaluza y, en las Tablas 7 y 8 para España.

TABLA 5

GAP DE POBREZA ANTES DE PRESTACIONES SOCIALES. ANDALUCÍA

| Gap de pobreza ($z-y$) | Hogares pobres | Porcentaje de hogares pobres | Porcentajes acumulados |
|--------------------------|----------------|------------------------------|------------------------|
| [0-80.000] | 0 | 0 | 0 |
| (80.000-160.000] | 0 | 0 | 0 |
| (160.000-240.000] | 160.145 | 31,7 | 31,7 |
| (240.000-320.000) | 209.066 | 41,4 | 73,1 |
| [320.000-500.000] | 135.944 | 26,9 | 100 |
| Total | 505.156 | 100 | |

FUENTE: Elaboración propia a partir EPF 1990/1991.

TABLA 6

GAP DE POBREZA DESPUÉS DE PRESTACIONES SOCIALES. ANDALUCÍA

| Gap de pobreza ($z-y$) | Hogares pobres | Porcentaje de hogares pobres | Porcentajes acumulados |
|--------------------------|----------------|------------------------------|------------------------|
| [0-80.000] | 97.470 | 48,8 | 48,8 |
| (80.000-160.000] | 59.075 | 29,6 | 78,4 |
| (160.000-240.000] | 31.045 | 15,5 | 93,9 |
| (240.000-320.000) | 10.506 | 5,3 | 99,2 |
| [320.000-500.000] | 1.731 | 0,9 | 100 |
| Total | 199.827 | 100 | |

FUENTE: Elaboración propia a partir EPF 1990/1991.

TABLA 7
GAP DE POBREZA ANTES DE PRESTACIONES SOCIALES. ESPAÑA

| Gap de pobreza (z-y) | Hogares pobres | Porcentaje de hogares pobres | Porcentajes acumulados |
|----------------------|----------------|------------------------------|------------------------|
| [0-80.000] | 0 | 0 | 0 |
| (80.000-160.000] | 491.584 | 17,9 | 17,9 |
| (160.000-240.000] | 714.609 | 26,0 | 43,9 |
| (240.000-320.000] | 868.108 | 31,6 | 75,5 |
| [320.000-500.000] | 672.455 | 24,5 | 100 |
| Total | 2.746.756 | 100 | |

FUENTE: Elaboración propia a partir EPF 1990/1991.

TABLA 8
GAP DE POBREZA DESPUÉS DE PRESTACIONES SOCIALES. ESPAÑA

| Gap de pobreza (z-y) | Hogares pobres | Porcentaje de hogares pobres | Porcentajes acumulados |
|----------------------|----------------|------------------------------|------------------------|
| [0-80.000] | 312.207 | 54,1 | 54,1 |
| (80.000-160.000] | 165.502 | 28,7 | 82,2 |
| (160.000-240.000] | 73.639 | 12,8 | 95,6 |
| (240.000-320.000] | 23.166 | 4,0 | 99,6 |
| [320.000-500.000] | 2.110 | 0,4 | 100 |
| Total | 576.624 | 100 | |

FUENTE: Elaboración propia a partir EPF 1990/1991.

De estas tablas se obtienen las siguientes conclusiones:

1. Atendiendo a la intensidad de pobreza calculada *antes* de las prestaciones sociales, se observa que un 68,3 por 100 de los hogares pobres andaluces *antes* de las prestaciones sociales sufren en su mayor intensidad la pobreza, puesto que los ingresos se encuentran muy alejados de la línea de pobreza. En España se observa una tendencia muy similar, aunque el porcentaje es inferior al observado para Andalucía. Así, el porcentaje de hogares pobres españoles que experimentaron pobreza en su mayor intensidad fue el 56,1 por 100 de aquellos hogares pobres *antes* de las prestaciones sociales.
2. Si calculamos la intensidad de pobreza *después* de las prestaciones sociales, es interesante destacar que la mayor proporción de pobres *después* de las prestaciones sociales se encuentra situada cerca de la línea de pobreza. Un 6,2 por 100 de los hogares andaluces sufren con mayor intensidad la pobreza *después* de las transferencias, lo que nos indica el importante impacto de las transferencias públicas de carácter monetario en la reducción de la intensidad de la pobreza de los hogares pobres. En España se observa que un 4,4 por 100 de los hogares pobres *después* de las prestaciones sociales experimentan pobreza con mayor intensidad después de recibir las correspondientes transferencias.

En las Figuras 1 y 2 se representan las distribuciones de la intensidad agregada de la pobreza *antes* y *después* de las transferencias públicas. Se observa, que antes de las prestaciones los hogares son más intensamente pobres en Andalucía que en España, mientras que *después* de las prestaciones el porcentaje de hogares que experimentan privación económica en su mayor intensidad es muy parecido en la Comunidad andaluza y en el conjunto nacional.

FIGURA 1
DISTRIBUCIÓN DE LA INTENSIDAD DE LA POBREZA ANTES DE LAS PRESTACIONES SOCIALES

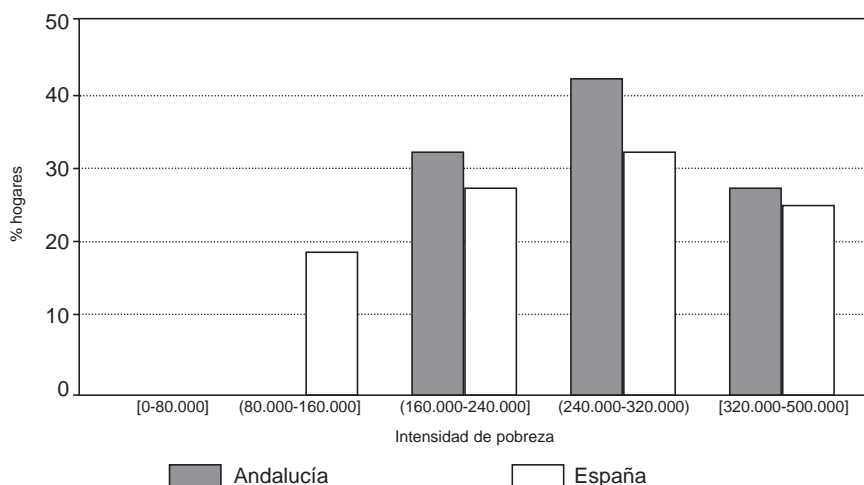
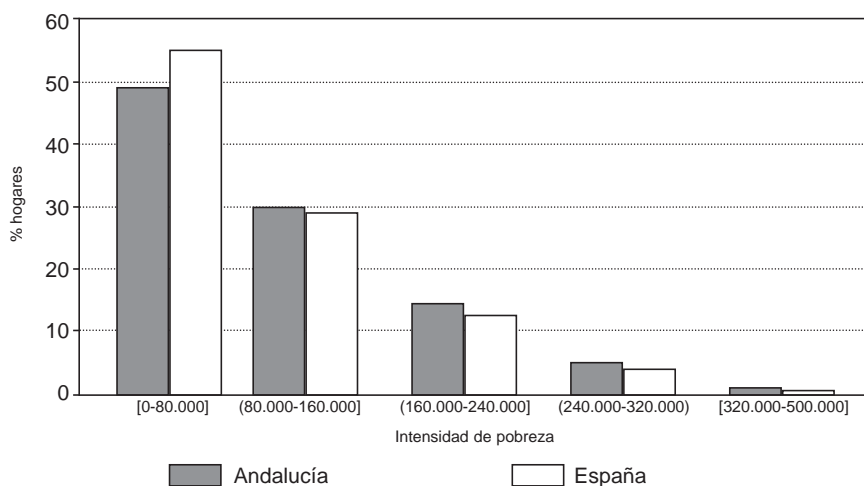


FIGURA 2
DISTRIBUCIÓN DE LA INTENSIDAD DE LA POBREZA DESPUÉS DE LAS PRESTACIONES SOCIALES



Otra forma de evaluar la «eficacia» del Sistema de Garantía de ingresos se ha llevado a cabo calculando el porcentaje de la intensidad agregada de pobreza eliminada por las prestaciones sociales mediante la expresión $\frac{gap_A - gap_D}{gap_A} 100$, con resultados de 88,0 y 93,0 por 100 para Andalucía y España, respectivamente, lo que quiere decir que nuestro sistema elimina aproximadamente un 88 y un 93 por 100 de la intensidad agregada de pobreza en Andalucía y España, respectivamente. La «eficacia» del Sistema de Garantía de Ingresos, aunque muy importante, no elimina por completo la intensidad agregada de la pobreza y ello puede deberse a varias razones (Deleeck, *et al.* 2000, p. 73):

1. El problema en términos de intensidad de pobreza es muy importante.
2. Los recursos del Sistema de Garantía de Ingresos son insuficientes para erradicar el problema.
3. O bien los recursos del Sistema no tienen como objetivo prioritario a los más pobres.

Para evaluar la «eficiencia» del Sistema de Garantía de Ingresos en su lucha contra la pobreza se ha elaborado en la Tabla 9, que revela que el Sistema de Garantía de Ingresos es ineficiente, puesto que los hogares no pobres *antes* de las prestaciones reciben una importante cantidad de recursos (el 94 por 100 y 95,8 por 100 de las transferencias medias en Andalucía y España respectivamente), mayor que la que reciben aquellos que permanecen en la pobreza (el 64 por 100 y 58 por 100 en Andalucía y España). En este sentido, se puede decir que el Sistema de Garantía de Ingresos utiliza mal los recursos económicos en su lucha contra la pobreza. Por otra parte, los hogares que llegan a ser no pobres *gracias* a las prestaciones sociales reciben en promedio la mayor cantidad de las transferencias (125 por 100 en Andalucía y 116,7 por 100 en España) como era de esperar.

TABLA 9

**EFICIENCIA: PRESTACIONES SOCIALES POR HOGAR,
COMO PORCENTAJE DE LAS TRANSFERENCIAS MEDIAS**

| | Andalucía | España |
|-------------------------------------|-----------|--------|
| No pobres antes | 94,0 | 95,8 |
| No pobres debido a las prestaciones | 125,0 | 116,7 |
| Pobres después | 64,0 | 58,0 |

FUENTE: Elaboración propia a partir de EPF 1990/1991.

Se ha observado que los hogares que lograron cruzar el umbral de pobreza percibieron mucho más en concepto de pensiones que los hogares que permanecieron en la pobreza, y ello porque el propio Sistema de Pensiones es de por sí discriminatorio, presentando una gran dispersión. En relación a la prestación por desempleo las diferencias entre ambos colectivos de hogares no fueron tan significativas.

Una vez analizada la «eficacia» y la «eficiencia» del Sistema de Garantía de Ingresos, sería interesante prestar atención a la «eficacia» y la «eficiencia» de cada tipo de prestación social. Desde un punto de vista ilustrativo nos centramos en las Prestaciones contributivas

de jubilación y de desempleo¹⁷. La metodología a aplicar es prácticamente la misma, utilizando dos distribuciones de ingresos *antes* y *después* de las prestaciones sociales, calculando el ingreso antes de prestaciones sociales como la diferencia entre los ingresos totales y la prestación correspondiente. Además, el análisis estará restringido a aquellos hogares que perciban la correspondiente transferencia (Deleeck *et al.* 2000, pp. 79-99).

Para evaluar la eficacia de las pensiones en su lucha contra la pobreza calculamos, en primer lugar, cuántos hogares permanecen en privación económica y cuántos logran cruzar el umbral de pobreza después de recibir las pensiones. Los resultados se presentan en la Tabla 10.

TABLA 10
EFICACIA DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS: PORCENTAJE DE HOGARES NO POBRES ANTES/DESPUÉS DE LAS PENSIONES

| | Andalucía | España |
|-------------------------------------|------------------|--------------------|
| No pobres antes | 36,4 (N=465.382) | 45,8 (N=3.008.156) |
| No pobres debido a las prestaciones | 88,3 (N=295.963) | 91,3 (N=1.629.116) |
| Pobres después | 11,7 (N=295.963) | 8,7 (N=1.629.116) |

FUENTE: Elaboración propia a partir de EPF 1990/1991.

De la Tabla 10, se aprecia que gracias a esta prestación cruzan la línea de pobreza el 91,3 y el 88,3 por 100 de los hogares pobres *antes* de las pensiones en España y Andalucía, respectivamente. El impacto de las pensiones es, pues, bastante importante. Se observa también que el porcentaje de hogares no pobres *antes* de las pensiones, fue del 45,8 y 36,4 por 100 de aquellos hogares que percibían la citada transferencia en España y Andalucía, respectivamente. La razón por la que estos hogares no eran pobres podría estar en que gozaron de otras fuentes de ingresos como ingresos por trabajo, de capital e, incluso, que otros miembros del hogar contribuyeron con sus respectivas fuentes de ingreso. Se procedió a calcular los ingresos por trabajo, de capital, no monetarios y otras prestaciones sociales de estos hogares, observándose que en Andalucía son las restantes prestaciones sociales las que contribuyen más a que estos hogares sean no pobres *antes* de las pensiones. Para el conjunto nacional, sin embargo, son otras fuentes de ingresos (por trabajo y no monetarios principalmente) las que permiten que el hogar sea no pobre *antes* de las pensiones.

En segundo lugar, para evaluar la «eficacia» se ha calculado el porcentaje del total de la intensidad de la pobreza *antes* de las pensiones que ha sido eliminado gracias a dicha prestación. Los resultados para Andalucía muestran un porcentaje eliminado del 98 por 100 y para España del 99 por 100.

¹⁷ Hubiera sido interesante analizar la «eficacia» y «eficiencia» de los Salarios Sociales al ser éstos considerados como instrumentos específicos de lucha contra la pobreza; no obstante en este trabajo no se ha llevado a cabo tal análisis ante la dudosa calidad de información que presenta la EPF 1990/1991 para tal concepto.

Para evaluar la «eficiencia» se ha procedido a calcular el porcentaje de pensiones que reciben los hogares no pobres *antes* de las pensiones, los hogares que permanecen en la pobreza *después* y aquellos no pobres *debido* a las pensiones. Los resultados se presentan en la Tabla 11, en el que se observa la ineficiencia de las pensiones en su lucha contra la pobreza, ya que una buena parte de ellas va destinada a aquellos hogares que ya tenían el ingreso mínimo garantizado debido a otras fuentes de ingreso (el 102 por 100 y 103 por 100 en Andalucía y España, respectivamente). De hecho, es interesante observar que los hogares no pobres *después* de las transferencias reciben aproximadamente la misma cantidad de recursos que los no pobres *antes* de las prestaciones.

TABLA 11
EFICIENCIA DE LAS PENSIONES: PENSIONES MEDIAS POR HOGAR, COMO PORCENTAJE DE LAS PENSIONES MEDIAS TOTALES

| | Andalucía | España |
|-------------------------------------|-----------|--------|
| No pobres antes | 102 | 103 |
| No pobres debido a las prestaciones | 102 | 105 |
| Pobres después | 70 | 61,3 |

FUENTE: Elaboración propia a partir de EPF 1990/1991.

A continuación se analizan la «eficacia» y «eficiencia» de las prestaciones por desempleo. Los resultados correspondientes a la «eficacia» se presentan en la Tabla 12, en la que se observa que un 43 por 100 en Andalucía y un 51,9 por 100 en España de los hogares pobres *antes* de recibir la prestación por desempleo cruzan el umbral de pobreza tras recibir dicha prestación, porcentaje bastante inferior al correspondiente a la Prestación contributiva de jubilación. El porcentaje de hogares que permanece en pobreza es bastante importante, un 48,1 por 100 para el conjunto nacional y un 57 por 100 para Andalucía. Desde esta óptica se puede reconocer la menor «eficacia» de la prestación por desempleo respecto a las pensiones y las prestaciones sociales totales en su lucha contra la pobreza. En relación con la «eficacia» de las prestaciones por desempleo, éstas se muestran menos efectivas en comparación con las pensiones y las prestaciones totales, pues tan sólo contribuyen a eliminar la intensidad agregada de pobreza en un 59,7 por 100 en Andalucía y en un 85,7 por 100 en España.

TABLA 12
EFICACIA DEL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS: PORCENTAJE DE HOGARES NO POBRES ANTES/DESPUÉS DE LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO

| | Andalucía | España |
|-------------------------------------|------------------|--------------------|
| No pobres antes | 72,2 (N=385.098) | 82,5 (N=1.248.668) |
| No pobres debido a las prestaciones | 43 (N=187.765) | 51,9 (N=454.411) |
| Pobres después | 57 (N=187.765) | 48,1 (N=454.411) |

FUENTE: Elaboración propia a partir de EPF 1990/1991.

Los resultados correspondientes a la «eficiencia» se presentan en la Tabla 13 pudiéndose destacar la ineficiencia de las Prestaciones por desempleo en su lucha contra la pobreza, ya que una buena parte de ellas va destinada a aquellos hogares que ya tenían el ingreso mínimo garantizado debido a otras fuentes de ingreso, al igual que ocurría en el caso de las Pensiones. No obstante, las Pensiones se muestran más ineficientes que la Prestación por desempleo, tal y como ha quedado reflejado.

TABLA 13

EFICIENCIA DE LA PRESTACIÓN POR DESEMPLEO: PRESTACIÓN POR DESEMPLEO MEDIA POR HOGAR, COMO PORCENTAJE DE LA PRESTACIÓN POR DESEMPLEO MEDIA TOTAL

| | Andalucía | España |
|-------------------------------------|-----------|--------|
| No pobres antes | 95,5 | 92,5 |
| No pobres debido a las prestaciones | 128,3 | 142 |
| Pobres después | 78,7 | 81,5 |

FUENTE: Elaboración propia a partir de EPF 1990/1991.

3.4. Tercera perspectiva para evaluar el Sistema de Garantía de Ingresos

En este apartado se corrobora el efecto redistributivo que han tenido las prestaciones sociales en los hogares andaluces y españoles. De acuerdo con la metodología que estamos siguiendo, atendemos a dos distribuciones de ingreso:

1. Antes de prestaciones sociales.
2. Después de prestaciones sociales.

Para ello se presentan los valores del índice de Gini para las dos distribuciones: *antes* de prestaciones sociales y *después* de prestaciones sociales, tanto para Andalucía como para España. En el caso de Andalucía, el índice toma los valores 0,46 antes de las prestaciones y 0,36 después de las prestaciones, confirmando su carácter redistributivo. Por lo que se refiere a todo el territorio español, los valores respectivos son 0,43 y 0,31, lo que implica que, en términos relativos, la redistribución de las prestaciones ha tenido un mayor efecto en España que en Andalucía.

4. Conclusiones

En este trabajo se ha realizado un análisis comparativo en Andalucía y España sobre la importancia de las prestaciones sociales en la lucha contra la pobreza. Dicho análisis ha permitido reflexionar sobre la conveniencia de la Encuesta de Presupuestos Familiares 1990/1991 para llevar a cabo una evaluación del Sistema de Garantía de Ingresos español en su lucha contra la pobreza. Puesto que el Salario Social es gestionado por cada Comu-

nidad autónoma, nos centramos en la Comunidad andaluza y de acuerdo con el Decreto 400/1990 (BOJA 30 noviembre 1990), llegamos a la conclusión de que la EPF 1990/1991 no recoge de forma adecuada dicho concepto. De hecho, se ha observado que determinados hogares que según la Encuesta perciben el Salario Social no cumplen el requisito legal para su percepción. En este sentido, los resultados obtenidos para el citado salario exigen que sean interpretados con cautela.

Teniendo en consideración el inconveniente apuntado, se ha presentado en el trabajo un marco metodológico para analizar y evaluar la «eficacia» y «eficiencia» del Sistema de Garantía de Ingresos en su lucha contra la pobreza. Conviene destacar que, considerando el conjunto de prestaciones, la eficacia del Sistema de Garantía, tanto en Andalucía como para el conjunto nacional, se traduce más en una disminución de la intensidad de la pobreza que en la reducción del porcentaje de hogares que viven por debajo del umbral de pobreza. Por tanto, a pesar de los recursos del Sistema de Garantía de ingresos, los resultados en términos de la posibilidad de escapar de la pobreza no son del todo brillantes. Se ha comprobado que este hecho se debe, fundamentalmente, a que las medidas disponibles para luchar contra la pobreza son ineficientemente utilizadas, es decir, van menos dirigidas a situaciones de precariedad económica extrema. Se debe destacar que el conjunto de prestaciones sociales son menos eficaces y menos eficientes en Andalucía que en el conjunto nacional.

En cuanto a la evaluación de las Prestaciones contributivas por desempleo y jubilación, cabe subrayar que la Prestación contributiva de jubilación es más eficaz que la Prestación por desempleo, tanto en Andalucía como en España. Este hecho revela que el Sistema de Garantía de Ingresos español cubre unos riesgos sociales, como es el caso de la jubilación, mejor que otros, como el desempleo. Por otra parte, ambas prestaciones se configuran como ineficientes. También respecto a estas Prestaciones la Comunidad andaluza se encuentra en peor situación que el conjunto nacional.

Por último, se ha comprobado el carácter redistributivo del conjunto de prestaciones sociales a través de los valores que toma el índice de Gini antes y después de las prestaciones sociales. Los resultados son similares tanto para la Comunidad andaluza como para España.

Referencias bibliográficas

- [1] AGUILAR, M., LAPARRA, M. y GAVIRA, M. (1995): *La caña y el pez. El Salario Social en las Comunidades Autónomas 1989-1994*. Fundación Foessa, Madrid 1995.
- [2] ATKINSON, A. B. (1987): «On the Measurement of Poverty». *Econometrica*, 4(55):749-764.
- [3] BELLIDO, N., JANO, D. y MARTÍN GUZMÁN (1996): «El efecto de las prestaciones sociales en la desigualdad y la pobreza: un análisis basado en la Encuesta de Presupuestos Familiares 1990-91». En *Políticas distributivas*, vol.7, pp. 221-260, Segundo Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y Riqueza, Fundación Argentaria, ED. Visor.
- [4] BLAKEMORE, K. (1998): *Social Policy. An Introduction*. Open University Press, Buckingham.
- [5] BOJA, Decreto 400/1990, 27 de noviembre. Consejería de la Presidencia.

- [6] BOSCH, A., ESCRIBANO, C. y SÁNCHEZ, I. (1989): *Evolución de la pobreza y la desigualdad en España 1973-1981*. INE, Madrid.
- [7] BUHMAN, B., RAINWATER, L., SCHAMAUS, G. y SMEEDING, T. (1988): «Equivalence Scales, Well-being, Inequality and Poverty: Sensitivity Estimates Across Ten Countries Using the Luxemburg Income Study (LIS) Database». *Review of Income and Wealth*, 34 (2): 115-142.
- [8] CALLAN, T. y NOLLAN, B. (1991): «Concepts of Poverty and the Poverty Line». *Journal of Economic Surveys*. 5 (3): 243-261.
- [9] CES (1996): *La pobreza y la exclusión social en España*. Nices, Madrid.
- [10] CES (1998): *La Política de Gasto Social (1984-1996)*. Nices, Madrid.
- [11] CHAKRAVARTY, S. (1990): *Ethical Social Index Numbers*. Springer-Verlag, Berlín 1990.
- [12] DELEECK, K. y VAN DEN BOSCH, L. (1990): «Dimensión de la pobreza en un contexto comparativo: evidencia empírica y evaluación metodológica de cuatro umbrales de pobreza en siete países de la Comunidad Europea». *Cuadernos de Acción Social*. Madrid 24: 76-107.
- [13] DELEECK, K., VAN DEN BOSCH, L. y DE LATHOUWER (2000). *Poverty and the Adequacy of Social Security in the EC*. Ed. Asghate, Reino Unido 2000.
- [14] INE. *Encuesta de Presupuestos Familiares. Metodología 1991*. INE, 1991.
- [15] ESTRUCH MANJÓN, A. (1996): *Desigualdad y política redistributiva. Una estimación de la incidencia de los gastos en España a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares (1990-1991)*. Cedecs, Barcelona 1996.
- [16] MARTÍN GUZMÁN, P., TOLEDO, M., BELLIDO, N., LÓPEZ ORTEGA, J. y JANO, P. (1996): *Desigualdad y pobreza en España. Estudio basado en las Encuestas de Presupuestos Familiares de 1973-74, 1980-81 y 1990-91*. INE, Madrid 1996.
- [17] SEN, A. (1992): *Nuevo examen de la desigualdad*. Alianza Editorial, Madrid 1992.
- [18] RUIZ CASTILLO, J. (1987): «La medición de la pobreza y la desigualdad en España 1980-81». *Estudios Económicos n.º 42*, Servicio de Estudios del Banco de España, Madrid. University Press, Oxford 1995.
- [19] SEN, A. (1995): *Development as Freedom*. Oxford University Press, Oxford 1995.
- [20] URANGA, M., MARTÍNEZ, M. J., DE LA CAL, M. J. y OLEA, J. (1995): *La protección social en Euskal Herria*. M. Robles-Arangiz Institua, Bilbao 1995.