

# LA ENCUESTA DE PRESUPUESTOS FAMILIARES 1990/1991 Y EL SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS ESPAÑOL

González Rodríguez M<sup>a</sup> Rosario [rosaglez@us.es](mailto:rosaglez@us.es)

Basulto Santos Jesús [basulto@cica.es](mailto:basulto@cica.es)

Departamento Economía Aplicada I

Facultad Económicas. Universidad de Seilla

## Abstract

Sin lugar a dudas, las Encuestas de Presupuestos Familiares contienen información necesaria para realizar, en principio, un estudio sobre pobreza y desigualdad. No obstante, somos conscientes de las limitaciones que presenta este tipo de encuestas en estudios de esta naturaleza. Por este motivo, el objetivo de este trabajo se centra en 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 la lucha contra la pobreza. Con tal fin, se presenta un marco conceptual y metodológico para analizar la Eficacia y la Eficiencia de las Prestaciones Sociales de carácter monetario en la lucha contra la pobreza, y se discute de acuerdo con fuentes legales sobre la calidad de información que sobre el Salario Social recoge la EPF 1990/1991.

## **Introducción**

Desde los años 70 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 anuales. De entre los estudios realizados en España sobre el fenómeno de la pobreza desde una perspectiva transversal caben destacarse los trabajos de Ruiz Castillo (1987), Bosch, Escribano y Sánchez (1989) y Martín Guzmán y otros (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 y otros (1996) posee una característica adicional al realizar un estudio normativo de la pobreza, hecho éste que viene motivado por la inclusión 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 fundamentalmente en un análisis sobre la “Eficacia” y “Eficiencia” de determinadas medidas de Protección Social en la lucha contra la pobreza<sup>1</sup> utilizando la Encuesta de Presupuestos Familiares 1990/1991 y tomando como referencia España y la Comunidad andaluza. En la línea de la metodología empleada destacamos entre otros trabajos: Deleeck, Van den Bosch and de Lathouwer (2000), Bellido, Jano y Martín Guzmán y otros (1996).

### **La Protección Social en la Lucha contra la pobreza**

Ofrecer una definición de Gasto Social o Protección Social no es tarea fácil. Existen en la literatura diferentes conceptos de lo que debe considerarse como *Gasto Social* o *Gasto de*

---

<sup>1</sup> A lo largo de nuestro estudio y por razones operativas entendemos pobreza como privación económica.

*Protección Social.* 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<sup>2</sup> siempre y cuando no exista un acuerdo simultáneo, recíproco ni individual

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. En él, tal y como queda reflejado en el cuadro 1 se hace una distinción entre:

1.- *Prestaciones Contributivas* que son aquellas financiadas con las cotizaciones correspondientes, y gestionadas por la Seguridad Social e INEM.

2.- *Prestaciones no Contributivas* financiadas con carga fiscal y 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, un instrumento se configura como específico de lucha contra la pobreza, las *Rentas Mínimas de Inserción* que son gestionadas por las Comunidades Autónomas y reciben una denominación específica en cada Comunidad.

---

<sup>2</sup> Dichos riesgos y necesidades que se denominan Funciones son los siguientes: Enfermedad-Atención Sanitaria, Invalidez, Vejez, Supervivencia, Familia/hijos, desempleo, Vivienda y Exclusión Social.

**Cuadro 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	
		<b>Mayores de 65 años</b>		-Pensiones de jubilación y viudedad		
	-Pensiones de Invalidez			-Pensión LISMI -Pensiones no contributivas de invalidez		
-Minusvalía mayor del 65%	-Pensiones de Invalidez			-Pensión asistencial de ancianidad		-Renta Mínima de Inserción -No han cotizado nunca.
-Capaces de trabajar			-Prestación contributiva del INEM		-Ampliación asistencial del INEM	-Cotizaron y ya han agotado la prestación contributiva y la asistencial del INEM
<b>Entre 18 y 65 años</b>	-Incapaces de trabajar con minusvalía menor al 65%	-Pensiones de Invalidez				

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

Hemos creído interesante analizar el papel que juega nuestro Sistema de Garantía de Ingresos en su lucha contra la pobreza a partir de las siguientes perspectivas:

- 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.- Analizar el impacto redistributivo que el conjunto de Prestaciones Sociales tiene sobre la distribución del ingreso.

Para la consecución de los anteriores objetivos se han considerado las distintas rúbricas de ingresos que aparecen en la metodología de la EPF 1990/1991<sup>3</sup>.

### **Primera perspectiva para evaluar el Sistema de Garantía de Ingresos**

El primero de los objetivos, ha consistido en calcular el porcentaje de hogares que perciben algún tipo de *Prestación Social* utilizando como línea de pobreza el 50 por ciento de la mediana del ingreso por adulto equivalente<sup>4</sup>. Además, hay que subrayar que los resultados obtenidos no hacen referencia al total de los hogares, sino aquellos 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 el cuadro 2, siendo interesante destacar:

---

<sup>3</sup> Sobre las distintas rúbricas de ingresos, véase metodología EPF 1990/1991. Las rúbricas de ingresos aparecen recogida en la Metodología de la Encuesta de Presupuestos Familiares 1990/1991, con la denominación de Prestaciones Sociales.

<sup>4</sup> La escala de equivalencia utilizada para obtener el ingreso por adulto equivalente fue la escala de Buhman et al. (1988) para un valor de  $\theta=0,78$  de acuerdo con la EPF 1990/91. La línea de pobreza se cifró en 384.258 ptas anuales por adulto equivalente.

Cuadro 2. Hogares que reciben algún tipo de Prestación Social. Andalucía

Prestación	Tipo hogar			
	Pobre		No Pobre	
	Tot. hogares	Porcentaje Respecto total N=1.157.987	Tot. hogares	Porcentaje Respecto total N=1.157.987
<b>Desemp.</b>	107.071	9,25	278.027	24,01
<b>Cont. Jub.</b>	34.510	2,98	430.872	37,21
<b>Cont. Inv.</b>	37.405	3,23	132.530	11,44
<b>Otras Cont.</b>	23.988	2,07	244.786	21,14
<b>No Cont. Jub.</b>	4.435	0,38	33.658	2,91
<b>No Cont. Inv.</b>	7.624	0,66	27.201	2,35
<b>Sal. Social.</b>	4.121	0,36	11.099	0,96
<b>Otr. P. Sociales regulares</b>	12.942	1,12	40.179	3,47
<b>P. Sociales extr.</b>	2.175	0,19	16.599	1,43

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 ciento de aquellos hogares que perciben algún tipo de prestación.

2.- La menor importancia de las *Prestaciones no Contributivas*. Hay que advertir sobre la escasa importancia del Salario Social<sup>5</sup>, percibido por un 1,32 por ciento de los hogares considerados, a pesar de ser un instrumento específico de lucha contra la pobreza. Además, destacamos que este instrumento creado en nuestra Comunidad en 1990, continúa siendo insignificante en la actualidad para luchar contra la pobreza. No obstante, respecto a la cifra del 1,32 por ciento hay que advertir que es un tanto elevada respecto a la que aparece en otras fuentes. En el manual “La Caña y el Pez”<sup>6</sup> se afirma que en el período 1991-1993 se habían beneficiado del Salario Social tan solo 19.000 familias andaluzas, por lo que ello nos llevó a analizar en la EPF 1990/91 aquellos hogares que percibieron el citado Salario en nuestra Comunidad, obteniéndose las siguientes conclusiones:

<sup>5</sup> Ingreso Mínimo de Solidaridad en Andalucía.

<sup>6</sup> Aguilar, Laparra y Gavira (1995, pp.150-151)

1.- Existe una confusión en cuanto a lo que los hogares responden sobre del 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 perciben Salario Social. Este puede ser el caso de que un hogar con sustentador principal “Director de Banca” y con un hijo cuya minusvalía sea superior al 65 por ciento, perciba la pensión LISMI. Con toda probabilidad, también se incluyen las ayudas del PER y el subsidio agrario en el concepto Salario Social.

2.- Según los requisitos que el *Decreto 400/1990* exige para recibir el Ingreso Mínimo de Solidaridad encontramos en la EPF 90/91 las siguientes incongruencias:

- i. “No pueden ser beneficiarias las personas mayores de 65 años”<sup>7</sup>.

Encontramos en la EPF a 10 personas mayores de 65 años que perciben Salario Social.

- ii. “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”<sup>8</sup>.

Encontramos a cuatro hogares para los que algún miembro de la unidad familiar recibe alguna Prestación. En particular, este hecho pueda ser debido 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. “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 ciento del Salario Mínimo Interprofesional, incrementado en un 8 por ciento del citado Salario por cada ascendiente o descendiente al que se refiere el artículo 2<sup>o</sup>”<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Decreto 400/1990, art.6.2.

<sup>8</sup> Decreto 400/1990, art. 6.1.

<sup>9</sup> Decreto 400/1990, art1.

En la EPF se registran también hogares que perciben Salario Social y que no cumplen esta condición. Ello es debido 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 ni en la Seguridad Social, ni en ningún tipo de impuesto, puede percibir Salario Social. En este caso, por las “chapuzas” percibirá también unos ingresos pudiéndose recoger en la encuesta dos tipos de rentas.

3.- 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 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 la EPF no constituye una buena fuente para evaluar el Salario Social como instrumento específico de lucha contra la pobreza.

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 el cuadro 3 permiten extraer las mismas conclusiones que para el caso de 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 ciento de aquellos hogares españoles que percibieron al menos algún tipo de Prestación Social (6.103.118 hogares españoles). Para el conjunto nacional también las Prestaciones no Contributivas fueron menos significativas.

Cuadro 3. Hogares que reciben algún tipo de Prestación Social. España

Prestación	Tipo hogar			
	Pobre		No Pobre	
	Tot. hogares	Porcentaje Respecto total N=6.103.118	Tot. hogares	Porcentaje Respecto total N=6.103.118
<b>Desemp.</b>	218.822	3,59	1.029.866	16,87
<b>Cont. Jub.</b>	141.735	2,32	2.866.421	46,97
<b>Cont. Inv.</b>	98.799	1,62	752.630	12,33
<b>Otras Cont.</b>	84.799	1,38	1.357.972	22,25
<b>No Cont. Jub.</b>	12.929	0,21	163.909	2,69
<b>No Cont. Inv.</b>	222.247	3,64	149.874	2,46
<b>Sal. Social.</b>	24.207	0,40	62.868	1,03
<b>Otr. P. Sociales regulares</b>	46.102	0,76	243.541	3,99
<b>P. Sociales extr.</b>	7.873	0,13	92.714	1,52

### Segunda Perspectiva para evaluar el Sistema de Garantía de Ingresos

A continuación se evalúa el Sistema de Garantía de Rentas Mínimas 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 Prestaciones<sup>10</sup>.

Para tal objetivo, se trabajará con dos distribuciones de ingresos<sup>11</sup>:

1.- La distribución de los *Ingresos totales disponibles* de los hogares.

2.- Aquella distribución que resulta de *deducir las Prestaciones Sociales* a la renta total disponible de los hogares<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Deleeck et al. (2000, p.77)

<sup>11</sup> Sobre cuestiones relacionadas con las distribuciones de ingresos “antes de Prestaciones Sociales” y “después de Prestaciones Sociales” véase Deleeck, Van de Bosch and De Lathouwer (2000, pp.71-97) y Bellido, Jano y Martín Guzmán (1996).}

En el análisis se ha creído conveniente agregar el conjunto de Prestaciones Sociales para evaluar de alguna forma la “Eficacia” y la “Eficiencia” de las mismas en la lucha contra la pobreza. Para el objetivo que nos ocupa, se han utilizado como definiciones del umbral de pobreza, el 50 por ciento de la mediana del ingreso por adulto equivalente, 384.258 ptas por adulto equivalente. Señalar también, que los resultados obtenidos no hacen referencia al total de los hogares sino aquellos 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 Transferencias.

**Cuadro 4. Eficacia del Sistema de Garantía de Ingresos: Porcentaje de los hogares no pobres *antes* / *después* de las Prestaciones.**

	<b>Andalucía</b>	<b>España</b>
<b>No pobres antes</b>	56,4 (N=1.157.987)	58,2 (N=6.103.118)
<b>No pobres debido a Prestaciones</b>	60,4 (N=505.155)	79 (N=2.746.756)
<b>Pobres después</b>	39,6 (N=505.155)	21 (N=2.746.756)

Del cuadro 4 se observa que un importante porcentaje de hogares que sufrieron privación económica *antes* de Prestaciones, escapan de su situación de pobreza gracias a los recursos del Sistema de Garantía de Ingresos, tanto en España como en la Comunidad Andaluza. En Andalucía el 60,4% ( de 505.155 pobres antes de prestaciones) de los hogares escapan de la pobreza gracias a las transferencias, mientras que en España el porcentaje se eleva al 79% (de los 2.746.756 hogares pobres antes de prestaciones)

Aquellos hogares que no experimentaron privación económica *antes* de las Transferencias públicas se caracterizaron porque su principal fuente de ingreso fue la del factor trabajo. De hecho, en España el 74 por ciento de dichos hogares tenían como principal fuente de

<sup>12</sup> 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.

ingresos las ganancias por trabajo (por cuenta propia o ajena), y un 26 por ciento 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 ciento de los hogares no pobres *antes* de Prestaciones Sociales recibieron ingresos por factor trabajo y el 22,1 por ciento recibieron otros ingresos.

Además, se observa que tanto en Andalucía como en España, los hogares que no eran pobres *antes* de Prestaciones Sociales se caracterizaban por tener el mayor número de perceptores de ingresos<sup>13</sup>.

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 estos crucen la línea de pobreza. 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. También es curioso observar que el porcentaje de no pobres *antes* de Prestaciones es muy similar en Andalucía y España.

Otra forma de evaluar la “Eficacia” del Sistema de Garantía de ingresos se ha llevado cabo elaborando el cuadro 5<sup>14</sup>.

**Cuadro 5. Eficacia del Sistema de Garantía de Ingresos: Porcentaje de la intensidad agregada de pobreza eliminada por las Prestaciones Sociales.**

Andalucía	España
88,0	93,0

<sup>13</sup> Conclusiones similares se obtienen por Deleeck, van de Bosch and De Lathouwer (2000).

<sup>14</sup> Para la elaboración del mismo se ha utilizado la siguiente ecuación:

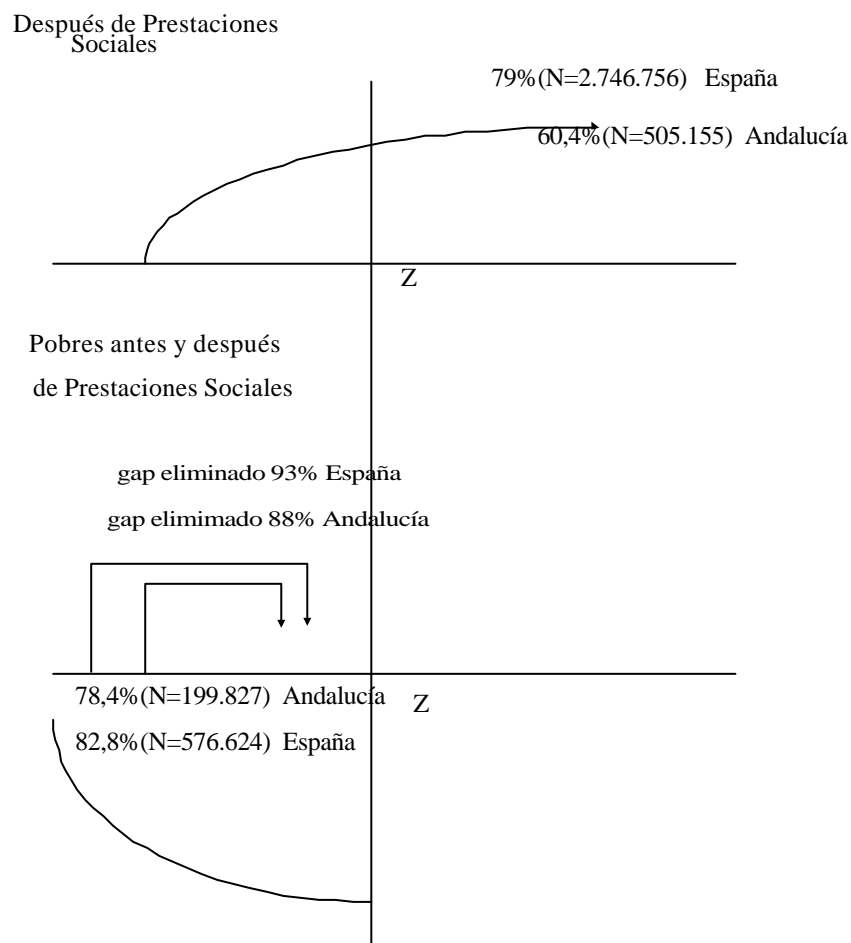
$$\frac{gap_A - gap_D}{gap_A} \times 100$$

siendo  $gap_A$  la intensidad de pobreza agregada *antes* de Prestaciones Sociales y  $gap_D$  la intensidad de pobreza agregada *después* de Prestaciones Sociales.

Del cuadro 5 se observa que nuestro Sistema elimina aproximadamente un 88 y un 93 por ciento 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<sup>15</sup>:

- 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 los más pobres.

La Eficacia del Sistema de Garantía de Ingresos puede resumirse en el esquema 1.



<sup>15</sup> Deleeck, Van de Bosch, de Lathouwer (2000, p.73).

Observamos cómo la Eficacia del Sistema de Garantía de Ingresos se traduce más en una reducción de la intensidad de la pobreza, que en la reducción del porcentaje de hogares que viven por debajo del umbral de pobreza. De acuerdo con la definición de línea de pobreza que estamos considerando, el porcentaje de hogares que pasan a ser no pobres *después* de recibir Prestaciones Sociales fue del 60,4 y 79 por ciento de los hogares pobres *antes* de Prestaciones Sociales en Andalucía y España respectivamente.

Las Prestaciones Sociales contribuyeron a aproximar a la línea de pobreza al 78,4 y 82,8 por ciento de los hogares que continuaron siendo pobres en Andalucía y España respectivamente. Además, las Prestaciones disminuyeron la intensidad de pobreza agregada en un 88 y 93 por ciento en la Comunidad andaluza y en el Conjunto nacional, es decir, aquellos hogares que continuaron siendo pobres experimentaron privación económica en su menor intensidad gracias a las Transferencias de la Administración Pública.

Para evaluar la “Eficiencia” del Sistema de Garantía de Ingresos en su lucha contra la pobreza se ha elaborado el cuadro 6<sup>16</sup>.

**Cuadro 6. Eficiencia: Prestaciones Sociales por hogar, como porcentaje de las Transferencias medias.**

	<b>Andalucía</b>	<b>España</b>
<b>No pobres antes</b>	94,0	95,8
<b>No pobres debido a Prestaciones</b>	125,0	116,7
<b>Pobres después</b>	64,0	58,0

El cuadro 6 revela el Sistema de Garantía de Ingresos es ineficiente, puesto que los hogares no pobres *antes* de Prestaciones reciben una importante cantidad de recursos, mayor que la que reciben aquellos que permanecen en pobreza. 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

<sup>16</sup> Para la elaboración del cuadro se ha utilizado como línea de pobreza el 50 por ciento de la mediana del ingreso por adulto equivalente, 384.258 ptas anuales por adulto equivalente. Se calculó para las tres

Sociales, reciben en promedio la mayor cantidad de las Transferencias como era de esperar. Es interesante observar cómo los hogares que permanecen pobres *después* Prestaciones, se benefician menos de dichas Prestaciones que los hogares que logran cruzar el umbral de pobreza gracias a las mismas y que los hogares no pobres *antes* de Prestaciones. Al igual que en el estudio llevado a cabo por Deleeck, van de Bosch and De Lathower, sorprende el hecho de que los “ingresos *antes* de Prestaciones” de aquellos hogares que cruzan el umbral debido a las Prestaciones y el de aquellos que permanecen en pobreza tras las Prestaciones es aproximadamente el mismo. Así, para el Conjunto nacional el “ingreso medio *antes* de Prestaciones” de los pobres después de Transferencias era de 105.896 ptas anuales por adulto equivalente, mientras que el de los hogares pobres *antes* y no pobres “*después* de Transferencias” era de 140.701 ptas anuales por adulto equivalente. Ello vendría a decir que el Sistema de Garantía de Ingresos discrimina entre el colectivo de pobres. Quizás algunos riesgos sociales, como la jubilación, están mejor cubiertos por el Sistema de Garantía de Ingresos que otros riesgos sociales, como el desempleo. Para comprobar esta reflexión, se procedió a calcular la Pensión media y la Prestación media por desempleo que recibieron los dos tipos de hogares considerados en España, obteniéndose los siguientes resultados:

1.- Los hogares pobres *antes* y *después* de Prestaciones sociales recibieron en promedio 137.751 ptas en concepto de Pensiones y 128.673 ptas en concepto de Prestación por desempleo.

2.- Los hogares pobres *antes* de Prestaciones pero no pobres *después*, recibieron en promedio 574.074 ptas y 56.879 ptas en concepto de Pensiones y Prestaciones por desempleo respectivamente.

Se observa que aquellos hogares que lograron cruzar el umbral de pobreza percibieron mucho más en cuanto a Pensiones que los hogares que permanecieron en pobreza, y ello porque el propio Sistema de Pensiones es de por sí discriminatorio, presentando una gran dispersión. Con relación a la Prestación por desempleo las diferencias entre ambos colectivos de hogares no fueron tan significativas. Resultados muy similares se obtuvieron para la Comunidad andaluza. El ingreso medio *antes* de Prestaciones de los hogares pobres andaluces *antes* y *después*, fue de

---

categorías de hogares la Prestación Social media, observándose qué porcentaje representaba respecto a la

92.952 ptas por adulto equivalente; y el ingreso medio de los hogares que lograron cruzar el umbral de pobreza fue de 120.194 ptas. Los hogares que continuaron en pobreza recibieron por término medio 109.603 y 173.815 ptas por adulto equivalente en concepto de Pensiones y desempleo respectivamente; mientras que aquellos que cruzaron el umbral de pobreza recibieron en promedio 502.302 y 72.265 ptas por adulto equivalente en concepto de Pensiones y desempleo respectivamente.

Por otra parte, si se considera el ingreso total medio *después de Prestaciones* de los hogares, se observa que el ingreso medio de los hogares no pobres *antes* de Prestaciones es mayor al de los no pobres *después* de Prestaciones tanto en el Conjunto nacional como en la Comunidad andaluza. El ingreso medio de aquellos que permanecen en pobreza es menor, como cabría de esperarse. En particular:

1.- Los hogares españoles no pobres *antes* de Prestaciones tenían un ingreso medio de 1.081.885 ptas por adulto equivalente, mientras que el ingreso medio de aquellos que cruzaron el umbral gracias a las Prestaciones fue aproximadamente de 662.633 ptas por adulto equivalente. Los primeros, tienen unos ingresos superiores debido al peso que los ingresos por trabajo tienen en sus ingresos totales. Los hogares que permanecen en pobreza tenían, en cambio, unos ingresos muy bajos, alrededor de 292.229 ptas por adulto equivalente.

2.- Para la Comunidad andaluza los ingresos medios de los hogares no pobres *antes* fue de 885.045 ptas por adulto equivalente, los ingresos medios de los hogares que cruzaron el umbral de pobreza fue de 610.941 ptas, y el ingreso medio de los que permanecen en pobreza de 271.002 ptas por adulto equivalente.

También es interesante observar la intensidad media de la pobreza de aquellos hogares que permanecen en pobreza *después* de las Transferencias. Para la Comunidad andaluza la intensidad media de este colectivo de pobreza representó un 29,5 por ciento de la línea de pobreza, 384.258 ptas anuales por adulto equivalente, mientras que para el Conjunto nacional fue aproximadamente del 22,3 por ciento respecto del umbral de pobreza<sup>17</sup>. En otras palabras,

---

Prestación Social media de todos los hogares que percibieron algún tipo de Prestación Social.

<sup>17</sup> Ello supone un incremento de aproximadamente 113.356 ptas y 85.690 ptas por adulto equivalente en Andalucía y España respectivamente para situar los hogares pobres en el umbral de pobreza.

los ingresos de aquellos hogares que continúan siendo pobres tras recibir Prestaciones Sociales están en promedio por debajo del umbral de pobreza en un 29,5 y 22,3 por ciento aproximadamente.

Una vez analizado 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 desempleo<sup>18</sup>. La metodología a aplicar es prácticamente la misma, utilizando dos distribuciones de ingresos *antes* y *después* de Prestaciones Sociales<sup>19</sup>. Además, el análisis estará restringido a aquellos hogares que perciban la correspondiente Transferencia<sup>20</sup>.

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 el cuadro 7.

**Cuadro 7. Eficacia del Sistema de Garantía de Ingresos: Porcentaje de los hogares no pobres *antes* / *después* de las Pensiones.**

	Andalucía	España
<b>No pobres antes</b>	36,4 (N=465.382)	45,8 (N=3.008.156)
<b>No pobres debido a Prestaciones</b>	88,3 (N=295.963)	91,3(N=1.629.116)
<b>Pobres después</b>	11,7 (N=295.963)	8,7 (N=1.629.116)

Del cuadro 7, se aprecia que cruzan la línea de pobreza gracias a esta Prestación el 91,3 y el 88,3 por ciento de los hogares pobres *antes* de 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 Pensiones, fue del 45,8 y 36,4 por ciento de

<sup>18</sup> Hubiera sido interesante aplicar la metodología para analizar la “Eficacia” y “Eficiencia” de los Salarios Sociales al ser estos 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 1990/1191 para tal concepto.

<sup>19</sup> En este caso el Ingreso *antes* de Prestaciones Sociales será calculado como la diferencia entre los ingresos totales y la Prestación correspondiente. Para este tipo de análisis se utilizará exclusivamente como línea de pobreza el 50 por ciento de la mediana del ingreso por adulto equivalente según la escala de Buhman.

<sup>20</sup> Deleek, Van de Bosch, de Lauthower (2000, pp.79-99).

aquellos hogares que percibían la citada Transferencia en España y Andalucía respectivamente. La razón por la que estos hogares no eran pobres, podría ser debido a que gozan de otras fuentes de ingresos como ingresos por trabajo, de capital e incluso que otros miembros del hogar contribuyan 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 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 Pensiones.

En segundo lugar, para evaluar la Eficacia se ha calculado el porcentaje del total de la intensidad de la pobreza *antes* de Pensiones que ha sido eliminado gracias a dicha Prestación. Los resultados se muestran en el cuadro 8.

**Cuadro 8. Eficacia de las pensiones: Porcentaje de la intensidad agregada de pobreza *antes* de Pensiones que ha sido eliminada por dichas Prestaciones.**

Andalucía	España
98,0	99,0

El cuadro 8 revela que en ambos casos el porcentaje de intensidad de la pobreza eliminado gracias a Pensiones es muy importante, aproximadamente el 100 por ciento tanto en España como en Andalucía.

Para evaluar la Eficiencia se ha procedido a calcular el porcentaje de Pensiones que reciben los hogares no pobres *antes* de Pensiones, los hogares que permanecen en pobreza *después* y aquellos no pobres *debido* a las Pensiones. Los resultados se presentan en el cuadro 9.

**Cuadro 9. Eficiencia de las Pensiones: Pensiones medias por hogar, como porcentaje de las Pensiones medias totales.**

	Andalucía	España
<b>No pobres antes</b>	102	103
<b>No pobres debido a Prestaciones</b>	102	105
<b>Pobres después</b>	70	61,3

Del cuadro 9, se observa la ineficiencia de las Pensiones en su lucha contra la pobreza, ya que una buena parte de las mismas va destinada a aquellos hogares que ya tienen el ingreso mínimo garantizado debido a otras fuentes de ingreso. 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 Prestaciones.

Analizamos a continuación, la “Eficacia” y “Eficiencia” de las Prestaciones por desempleo. En la línea de nuestra investigación atendemos a la “Eficacia” de dichas Prestaciones desde dos ópticas: obteniendo, en primer lugar, el porcentaje de aquellos hogares que permanecen en pobreza y de aquellos que cruzan la línea de pobreza *después* de recibir las citadas Transferencias; y en segundo lugar, observando en qué medida se ha reducido la “intensidad” de la pobreza gracias a las Prestaciones Contributivas por desempleo. Los resultados correspondientes a la “Eficacia” se presentan en los cuadros 10 y 11.

**Cuadro 10. Eficacia del Sistema de Garantía de Ingresos: Porcentaje de los hogares no pobres *antes* / *después* de la Prestación por desempleo.**

	Andalucía	España
<b>No pobres antes</b>	72,2 (N=385.098)	82,5 (N=1.248.668)
<b>No pobres debido a Prestaciones</b>	43 (N=187.765)	51,9 (N=454.411)
<b>Pobres después</b>	57 (N=187.765)	48,1 (N=454.411)

Del cuadro 10, se observa que un 43 por ciento en Andalucía y un 51,9 por ciento 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 ciento para el Conjunto nacional y un 57 por ciento 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.

**Cuadro 11. Eficacia de la prestación por desempleo: Porcentaje de la intensidad agregada de pobreza *antes* de Prestación por desempleo que ha sido eliminada por dicha Prestación.**

Andalucía	España
59,7	85,7

Si atendemos al cuadro 11, cabe destacar y corroborar la menor Eficacia de las Prestaciones por desempleo en comparación con las Pensiones y las Prestaciones totales, pues tan sólo elimina la intensidad agregada de pobreza en un 59,7 por ciento en Andalucía y en un 85,7 por ciento en España.

Para evaluar la Eficiencia se ha calculado: el porcentaje de Prestaciones por desempleo que reciben los hogares no pobres *antes* de Prestaciones por desempleo, los hogares que permanecen en pobreza *después*, y aquellos no pobres *debido* a dichas Prestaciones. Los resultados se presentan en el cuadro 12.

**Cuadro 12. Eficiencia de la Prestación por desempleo: Prestación por desempleo media por hogar, como porcentaje de la Prestación por desempleo media total.**

	Andalucía	España
<b>No pobres antes</b>	95,5	92,5
<b>No pobres debido a Prestaciones</b>	128,3	142
<b>Pobres después</b>	78,7	81,5

Del cuadro 12, se observa la ineficiencia de las Prestaciones por desempleo en su lucha contra la pobreza, ya que una buena parte de las mismas va destinada a aquellos hogares que ya tienen 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 como más ineficientes que la Prestación por desempleo, tal y como queda reflejado en el cuadro 9.

### **Tercera Perspectiva para evaluar el Sistema de Garantía de Ingresos**

Se analiza el **Efecto Redistributivo** que han tenido las Prestaciones Sociales en los hogares andaluces y españoles. De acuerdo con la metodología que estamos siguiendo, analizamos dos distribuciones de ingreso:

1.- *Antes de Prestaciones Sociales*

2.- *Después de Prestaciones Sociales*

Calculamos el índice de Gini para ambas distribuciones utilizando en este caso la escala per capita y por adulto equivalente. En los cuadros 13 y 14 presentamos los valores del índice de Gini para las dos distribuciones: *antes de Prestaciones Sociales* y *después de Prestaciones Sociales*.

**Cuadro 13. Efecto Redistributivo de las Prestaciones Sociales. Andalucía**

	<b>Antes de Prestaciones Sociales</b>	<b>Después de Prestaciones Sociales</b>
<b>Ing. Per Capita</b>	0,46	0,33
<b>Ing. Adult. Equivalente</b>	0,46	0,36

**Cuadro 14. Efecto Redistributivo de las Prestaciones Sociales. España**

	<b>Antes de Prestaciones Sociales</b>	<b>Después de Prestaciones Sociales</b>
<b>Ing. Per Capita</b>	0,44	0,32
<b>Ing. Adult. Equivalente</b>	0,43	0,31

De los cuadros 13 y 14 se comprueba el efecto redistributivo del conjunto de Prestaciones Sociales, dado que el valor que toma el índice de Gini en las distribuciones del Ingreso “después de Prestaciones Sociales” es menor que aquel correspondiente a las distribuciones de Ingreso “antes de las Prestaciones Sociales”.

## **BIBLIOGRAFÍA**

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.

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.

BOJA, *Decreto 400/1990*, 27 de Noviembre. Conserjería de la Presidencia.

Bosch A., Escribano C. Y Sánchez I. (1989). *Evolución de la pobreza y la desigualdad en España 1973-1981*. INE, Madrid.

CES (1996). *La pobreza y la exclusión social en España*. Nices, Madrid.

CES (1998). *La Política de Gasto Social (1984-1996)*. Nices, Madrid.

Chakravarty S. (1990). *Ethical social index numbers*. Springer-Verlag, Berlin 1990.

Deleeck K., Van de 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.

Deleeck K., Van de Bosch L. and De Lathouwer (2000). *Poverty and the adequacy of Social Security in the EC*. Ed. Asghate, UK 2000.

INE. Encuesta de Presupuestos Familiares. Metodología 1991. INE, 1991.

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.

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.

Ruiz Castillo, J. (1987). *La medición de la pobreza y la desigualdad en España 1980-1981*. Estudios Económicos nº42, Servicios de Estudios del Banco de España, Madrid.