

POBREZA Y ESTADO DEL BIENESTAR

JOSÉ A. MARTÍNEZ ÁLVAREZ*

Hacen falta multitud de palabras para hacer que una ciudad conozca lo que está haciendo mal. Sin embargo, era para eso para lo que yo estaba allí. Aunque parecía que no servía para nada, fui a mirar a un picapedrero que martilleaba su roca, tal vez más de cien veces, sin que ni una grieta apareciera en ella. Pero cuando dio el golpe ciento uno la piedra se partió en dos, y yo supe que no fue este último el golpe que la partió, sino todos los que había dado antes.

JACOB A. RIIS, the Making of an American

Hizo de mi boca una espada afilada, a la sombra de su mano me guardó, hizo de mí una flecha aguzada, en su aljiba me escondió.

(ISAÍAS 49. 1-2)

SUMARIO: I. Breve nota acerca del estado del bienestar.—I.1. El Welfare State.—I.2. Fundamentos teórico-sociales.—I.3. Un nuevo estado del bienestar.—II. La pobreza.—II.1. ¿Qué es pobreza?—II.2. ¿Cuáles son las causas de la pobreza?—II.3. La pobreza en la CEE: Un breve comentario.—III. Conclusión: Tres claves para un futuro inmediato.

* Economía Política y Hacienda Pública. UNED.

I. BREVE NOTA ACERCA DEL ESTADO DEL BIENESTAR

I.1. El Welfare State

El Welfare State se implanta definitivamente en el marco de las sociedades avanzadas a partir de la segunda mitad del siglo XX: su base son las ideas Keynesianas de intervención estatal en la economía (estabilizándola) procurando una mejora en la redistribución de la renta.

La expresión Welfare State (en adelante, WS) tiene su origen en la voz alemana WOHLFAHRTS TAAT; en ese país se utilizó para conceptualizar los seguros sociales creados por Bismarck en 1883. El profesor Alfred Zimmern de la universidad de OXFORD la empleó posteriormente. En 1941 William Temple la vuelve a utilizar en su obra «Citizen and churchman». En 1942, en el Beveridge Report, lo que se utiliza es la denominación «Social-Service State». Aparece de nuevo, en los Estados Unidos, a partir de 1949 y se acepta ya, de una forma generalizada, pero con significaciones muy diferentes. Crossland, entiende que el Estado del Bienestar implica la superación del sistema capitalista y su sustitución por una economía mixta. Autores influyentes en cuanto al estudio del tema han sido: R. Titmuss (1971, *Commitment to welfare*) o R. Mishra (1984, *The Welfare State in crisis*), entre otros.

El Estado del Bienestar ha marcado el ritmo del desarrollo económico de los países industrializados y económicamente punteros, enmarcados dentro de la economía de mercado. Esta evidencia ha hecho que se produzca una institucionalización de los logros conseguidos y se ha transmutado, a través del respaldo constitucional (generalmente) en un Estado Social de Derecho.

En la génesis de la República Federal Alemana se ve este dilema: E. Forsthoff y W. Weber demostraron que la estructuración normativa del estado alemán occidental era plenamente realizable en el seno de la estabilidad constitucional. Evidentemente, de lo que se trataba era de transformar el principio del Estado de Bienestar, del nivel constitucional, al plano legislativo.

Para García Pelayo la denominación Estado Social engloba el WS, pero en un marco más amplio, en un sistema democráticamente articulado.

Para C. Offe, WS es sinónimo de una experiencia histórica donde se combinan objetivos de crecimiento económico y redistribución de la renta, todo enmarcado en una forma democrática que lo delimita.

Pero como señala Crossland (1956, pág. 288): «una rápida tasa de crecimiento es un prerequisite para el establecimiento del Estado del Bienestar».

Bendix¹ (1964) y Rimlinger² (1971) sostienen la tesis de que la aparición del WS responde al esfuerzo industrial. Flora y Albert³ (1981) creen que es la consecuencia del crecimiento del electorado.

Será preciso avanzar más aún y pasar a un Estado del Bienestar futuro plenamente asumido. Lo vamos a fundamentar en los siguientes puntos:

1. Costes del estado de bienestar

Dado que los presupuestos estatales deben atender múltiples facetas, la financiación del WS desemboca en un problema habitual, y, de alguna manera, es difícil diferenciar los objetivos político-sociales de los económicos: debe existir una interrelación total entre ambos.

2. El problema de la motivación personal de la juventud

En todas las sociedades modernas, a causa del crecimiento económico y del avance socio-cultural (avance en políticas educativas y de formación profesional, transformación de las nuevas tecnologías, institucionalización e influencia de los medios de comunicación que se traduce en un incremento de la oferta de consumo para el ocio y que, a su vez, se deriva de las políticas redistributivas garantizadas por el WS) las generaciones jóvenes que se benefician del bienestar social, consideran esta situación como normal dentro de la cotidianidad de su entorno medioambiental.

3. Los colectivos marginales

No se trata tanto de tener contentos a una serie de colectivos, como de aplicar justicia en la plasmación de estas políticas: se ha de mantener un WS efectivo y no despilfarrador que integre a los marginados, pero que no les regale nada (los tiempos actuales no lo permiten).

¹ «Nation-building and citizenship». New York, 1964.

² «Welfare policy and industrialization in Europe, América and Russia». New York, 1971.

³ «Modernization, democratization and the development of Welfare State in Western Europe» (Flora y Meidenheimer, editores). London, 1981.

4. El capitalismo democrático

A partir de la Segunda Guerra Mundial, éste, se ha fundamentado en dos puntos claves: la competencia entre los partidos políticos enmarcada en una democracia participativa y el EBK (Estado de Bienestar Keynesiano). Esta interrelación se materializa en dos aspectos: el dinamismo de la intervención de la autoridad administrativa en la economía y la aparición del referente de la competitividad partidista.

1.2. Fundamentos teórico-sociales

Todos sabemos que el WS ha sido una agraciada fórmula de mantenimiento de la paz, tras la última guerra mundial. La idea era sencilla: el Estado debía (y era su responsabilidad hacerlo) facilitar auxilio asistencial a los ciudadanos necesitados debido a las contradicciones típicas de la sociedad capitalista. Esa asistencia se traduce en apoyo mínimo y se fundamenta en derechos legales.

Esta parecía ser la visión predominante hasta mediados de los setenta, tanto en países como Suecia, que tenían un modelo de bienestar totalmente desarrollado, como en otros en vías de desarrollo. No obstante, a partir de esta fecha, aparece la desconfianza política motivada por la recesión económica de finales de los setenta.

Esta recesión económica dio pie al auge monetarista: desde este punto de vista se piensa que el WS es el motivo de la crisis económica (y no una solución a los males sociales) que más que aliviar las confrontaciones sociales, las agranda y magnifica, impidiendo el normal desarrollo de las fuerzas del mercado. Esto es, por un lado existe un desincentivo para la inversión, motivado porque el WS supone una carga fiscal al capital; y, por otro lado, existe un lógico desincentivo al trabajo, dado que el WS legitima posturas de poder político colectivo a los trabajadores.

Aunque las crisis relacionadas con la recesión económica, son propias de las economías capitalistas existen factores subyacentes, como los cambios tecnológicos, con las dificultades de adaptación propias. Sí pensamos, que el WS depende en gran medida del crecimiento económico, pero para que éste se pueda dar, es precisa la prosperidad social: no son independientes.

El WS es un fin en sí mismo, es útil para transformar la sociedad capitalista en un modelo que, manteniendo las características del libre mercado, haga las correcciones necesarias para garantizar la prosperidad económica y social.

Un autor Rostow⁴ (1960, pág. 11) apunta que la emergencia del WS es una manifestación del progreso de una sociedad más allá de la madurez técnica.

Estamos de acuerdo señala H.L. Wilenski⁵ (1965, pág. 12) cuando apunta que la esencia del WS es: unos niveles mínimos protegidos por el Estado de renta, alimentación, salud, vivienda y educación para cada ciudadano, asegurada como un derecho político.

1.3. Un nuevo estado del bienestar

En el futuro, el WS debe respetar y cumplir los cuatro puntos que siguen:

1. *El WS debe garantizar un alto grado de ocupación laboral*, cercana al pleno empleo: en una sociedad avanzada, dominada por las nuevas tecnologías, esto puede parecer una paradoja, no obstante, es posible. La división y el reparto laboral, el trabajo a tiempo parcial (que fomente más oportunidades), la creación de nuevas fórmulas laborales (trabajar desde la propia casa merced a la informática, la interrelación entre el sector público y el privado buscando una mejora en la calidad de producción, etc...).
2. *Universalidad*, en cuanto al acceso a los servicios sociales, esto es, programas de asistencia sanitaria, ayudas familiares, programas de adaptación educativa y de formación profesional, programas de vivienda, pensiones, ayudas especiales a la tercera edad, todo ello dirigido a toda la población sin excepción: todos los niveles de renta tendrían derecho a ello.
3. *La Administración tendrá la responsabilidad de la ejecución de estas políticas de bienestar* y garantizará el libre acceso de todos los ciudadanos a ese Estado de prosperidad social que se basará más en compartir riqueza que en acumularla.
4. *Se tratará de lograr una mejora en la distribución de la renta*: hay que desarrollar el espíritu humano, transformando esta sociedad en una comunidad de personas y en la que los valores éticos, como la honradez, la solidaridad y el sacrificio común fraternicen con la libertad.

⁴ Este autor evidencia que el Estado del Bienestar sólo puede ser factible en países industrializados y con un alto grado de estructuración democrática.

⁵ Considera, pues, WILENSKI al Estado del Bienestar como Estado Paternalista que debería garantizar unos mínimos niveles de vida.

5. Es fundamental la *Eficiencia* de los programas del Estado del Bienestar: La relación eficacia-eficiencia en el marco del WS es lo que posibilitara su mantenimiento. Esto es, sería más lógico crear programas de *FOMENTO DEL EMPLEO* que insistir en la idea de mantener subsidios de desempleo (que pueden suponer la persistencia de verdaderos parásitos sociales (y esto sí es insolidaridad social)).

Conclusión: se debe evitar el despilfarro en los programas del Estado del Bienestar. Si este punto no se cumple el WS no tiene ni sentido ni posibilidad de mantenerse.

La educación, sanidad y empleo en el Welfare State

Estudiamos estas tres variables fundamentales que son las que dan medida de la estructuración del Estado del Bienestar. El marco del estudio, lógicamente, lo circunscribimos a los países industrializados (OCDE, EUROSTAT, UNESCO, etc. han sido las fuentes escogidas) y, en lo posible, hemos intentado ver la evolución en los tres sectores desde 1960-70 hasta nuestros días.

El problema de usar fuentes secundarias (como las estadísticas que publica la OCDE y otros organismos internacionales) es que la visión que sus resultados nos puede ofrecer, garantizaría una fiabilidad parcial (90%). No obstante, el utilizar los presupuestos de todos y cada uno de los países industrializados (por ejemplo) plantearía unos enormes costes (que no compensarían el esfuerzo realizado).

Resumiendo (en lo posible) los datos estadísticos que siguen, observamos que, en el conjunto de los países industrializados, los gastos sociales; esto es, los gastos públicos directos e indirectos dedicados a enseñanza, servicios sanitarios, pensiones, subsidio al desempleo, etc. (OCDE, 1987, pág. 382) han experimentado entre 1960 y 1975 un crecimiento anual evidente (actualmente 8,4% para la globalidad de la OCDE).

Los programas básicos que se han beneficiado (en este período) han sido educación, sanidad, pensiones (para la OCDE, aquí se incluyen vejez, invalidez, supervivencia, etc.) y significa el 81,4% del gasto social en 1960 e idéntica cifra (casi) para 1974 (81,6%).

La importancia de estas partidas (en 1960) parte de la primacía de pensiones, educación y sanidad. En esa época los subsidios al desempleo eran menos significativos. En cualquier caso, sí sería bueno señalar dos excepciones: Japón, que tiene unos gastos de enseñanza tres veces superiores a los de pensiones y Finlandia con un gasto muy fuerte en educación. A partir de 1974 se observan

algunas modificaciones en este estado de cosas. El gasto destinado a pensiones disminuye en relación con el gasto en sanidad, aunque el primero siga siendo más importante. Por otra parte hay un crecimiento de los gastos sociales (en términos reales), pero éste es inferior al de la anterior etapa. Entre 1975 y 1980 la tendencia al crecimiento fue sólo del 4,2% y entre 1980 y 1985 del 2,6%.

En cuanto al caso español (siguiendo al profesor Bandrés, 1993), señalar que los gastos sociales han sido los responsables del notable incremento del tamaño del sector público español desde finales de los setenta hasta mediados de los ochenta. Entre 1980 y 1990 los gastos sociales han aumentado en relación con la renta familiar disponible desde un 25,33% hasta un 33,71%, esto es, 8,38 puntos porcentuales. Los aumentos más significativos en relación con la renta familiar disponible son, pensiones (3,15 puntos), sanidad (1,78), educación (1,77) y desempleo (1,24).

Gasto público en Sanidad, 1960-1987
(millones en moneda nacional)

| | 1960 | 1961 | 1962 | 1963 | 1964 | 1965 | 1966 | 1967 | 1968 | 1969 |
|----------------|---------|---------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Australia | 358 | 400 | 462 | 492 | 543 | 591 | 638 | 632 | 772 | - |
| Austria | 5.000 | 5.600 | 6.050 | 6.700 | 7.200 | 8.150 | 9.000 | 10.300 | 10.700 | 12.400 |
| Bélgica | 11.800 | 12.750 | 13.800 | 15.900 | 18.350 | 24.629 | 27.010 | 26.364 | 32.759 | 38.861 |
| Canadá | 915 | 1.045 | 1.173 | 1.339 | 1.527 | 1.779 | 2.129 | 2.551 | 3.074 | 3.650 |
| Dinamarca | 1.330 | 1.663 | 1.953 | 2.172 | 2.440 | 2.928 | 3.514 | 4.218 | 4.952 | 5.829 |
| Finlandia | 344 | 394 | 461 | 535 | 659 | 863 | 990 | 1.259 | 1.504 | 1.749 |
| Francia | 7.361 | 8.990 | 11.027 | 13.312 | 15.747 | 17.414 | 19.811 | 22.085 | 23.206 | 28.928 |
| Alemania | 9.600 | 10.802 | 12.114 | 13.080 | 14.322 | 16.660 | 19.460 | 20.480 | 23.020 | 25.700 |
| Grecia | 1.950 | 2.100 | 2.379 | 2.658 | 3.317 | 4.011 | 4.601 | 4.834 | 5.060 | 5.751 |
| Islandia | 2 | 3 | 4 | 4 | 6 | 7 | 9 | 11 | 13 | 16 |
| Irlanda | 19 | 20 | 22 | 25 | 30 | 32 | 37 | 44 | 46 | 56 |
| Italia | 744.000 | 851.000 | 956.000 | 1.192.000 | 1.392.000 | 1.590.000 | 1.790.000 | 2.050.000 | 2.263.000 | 2.040.000 |
| Japón | 290.000 | 400.000 | 480.000 | 590.000 | 730.000 | 900.000 | 1.045.000 | 1.263.000 | 1.493.000 | 1.724.000 |
| Luxemburgo | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Holanda | 576 | 782 | 1.061 | 1.440 | 1.766 | 2.166 | 2.656 | 3.257 | 3.944 | 4.941 |
| Nueva Zelanda | 100 | 107 | 116 | 123 | 135 | 150 | 164 | 170 | 181 | 202 |
| Noruega | 850 | 980 | 1.132 | 1.292 | 1.469 | 1.612 | 1.950 | 2.194 | 2.435 | 2.855 |
| Portugal | 657 | 731 | 789 | 809 | 925 | 1.304 | 1.529 | 1.749 | 2.475 | 3.141 |
| España | 8.200 | 9.300 | 11.000 | 13.100 | 15.000 | 20.000 | 26.000 | 32.000 | 37.000 | 47.000 |
| Suecia | 2.467 | 2.745 | 3.051 | 3.734 | 4.314 | 5.032 | 6.047 | 7.025 | 8.201 | 9.016 |
| Suiza | 750 | 880 | 1.010 | 1.140 | 1.270 | 1.400 | 1.900 | 2.150 | 2.400 | 2.650 |
| Turquía | - | - | 586 | 672 | 771 | 843 | 1.086 | 1.230 | 1.451 | 1.810 |
| Reino Unido | 868 | 930 | 971 | 1.035 | 1.130 | 1.274 | 1.407 | 1.558 | 1.693 | 1.770 |
| Estados Unidos | 6.636 | 7.276 | 7.922 | 8.560 | 9.268 | 10.968 | 13.558 | 18.956 | 22.109 | 24.942 |

Gasto público en Sanidad, 1960-1987
(millones en moneda nacional)

| | 1970 | 1971 | 1972 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 | 1977 | 1978 |
|----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|
| Australia | 900 | 1.129 | 1.342 | 1.530 | 1.909 | 2.703 | 4.166 | 4.415 | 4.624 |
| Austria | 12.900 | 14.550 | 16.350 | 19.250 | 22.950 | 33.500 | 38.000 | 41.600 | 46.300 |
| Bélgica | 44.777 | 49.622 | 57.953 | 68.015 | 79.957 | 106.700 | 127.100 | 144.914 | 163.412 |
| Canadá | 4.392 | 5.218 | 5.786 | 6.455 | 7.677 | 9.362 | 10.878 | 11.906 | 13.119 |
| Dinamarca | 6.208 | 7.204 | 8.196 | 9.072 | 11.165 | 12.841 | 14.629 | 15.543 | 17.416 |
| Finlandia | 1.924 | 2.144 | 2.580 | 3.179 | 4.038 | 5.203 | 6.155 | 7.021 | 7.577 |
| Francia | 34.505 | 39.906 | 46.057 | 52.841 | 62.208 | 78.787 | 90.348 | 103.570 | 123.242 |
| Alemania | 27.630 | 33.780 | 38.950 | 47.130 | 55.920 | 64.460 | 69.140 | 73.010 | 78.400 |
| Grecia | 6.443 | 7.575 | 8.644 | 10.532 | 13.416 | 16.485 | 22.526 | 29.341 | 36.480 |
| Islandia | 19 | 25 | 33 | 43 | 72 | 110 | 148 | 217 | 367 |
| Irlanda | 70 | 88 | 113 | 144 | 178 | 240 | 286 | 344 | 422 |
| Italia | 3.006.000 | 3.581.000 | 4.218.000 | 5.082.000 | 6.412.000 | 7.260.000 | 9.114.000 | 10.487.000 | 13.193.000 |
| Japón | 2.331.000 | 2.477.000 | 2.688.000 | 3.603.000 | 5.084.000 | 6.035.000 | 7.069.000 | 7.824.000 | 9.305.000 |
| Luxemburgo | - | - | - | - | - | 4.500 | 5.239 | 5.828 | 6.792 |
| Holanda | 6.113 | 6.688 | 7.658 | 9.029 | 10.796 | 12.974 | 14.755 | 16.426 | 18.265 |
| Nueva Zelanda | 241 | 296 | 352 | 410 | 503 | 624 | 728 | 855 | 1.033 |
| Noruega | 3.664 | 4.285 | 5.562 | 6.477 | 7.573 | 9.583 | 11.386 | 13.362 | 15.172 |
| Portugal | 3.306 | 3.880 | 5.704 | 7.580 | 9.953 | 14.270 | 19.136 | 24.572 | 30.828 |
| España | 58.000 | 71.000 | 95.000 | 122.000 | 159.000 | 214.000 | 270.000 | 362.000 | 469.000 |
| Suecia | 10.682 | 12.249 | 13.383 | 14.509 | 17.582 | 21.652 | 25.452 | 31.014 | 34.915 |
| Suiza | 3.000 | 3.660 | 4.270 | 4.980 | 5.800 | 6.673 | 6.958 | 7.169 | 7.382 |
| Turquía | 1.863 | 1.830 | 3.580 | - | - | 8.796 | - | 8.175 | 10.170 |
| Reino Unido | 2.020 | 2.295 | 2.646 | 3.017 | 3.946 | 5.268 | 6.233 | 6.997 | 8.033 |
| Estados Unidos | 27.773 | 31.649 | 35.430 | 39.374 | 47.030 | 56.324 | 62.790 | 69.738 | 79.567 |

Gasto público en Sanidad, 1960-1987
(millones en moneda nacional)

| | 1979 | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 |
|----------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Australia | 5.149 | 5.597 | 6.426 | 7.364 | 8.086 | 9.704 | 11.921 | 13.312 | 14.835 |
| Austria | 49.390 | 53.950 | 60.330 | 61.634 | 64.212 | 67.406 | 72.973 | 79.880 | 83.340 |
| Bélgica | 176.402 | 188.318 | 206.147 | 223.767 | 233.100 | 249.300 | 268.000 | 282.200 | 297.000 |
| Canadá | 14.704 | 16.982 | 20.154 | 23.668 | 26.428 | 26.027 | 30.182 | 32.944 | 35.535 |
| Dinamarca | 19.425 | 21.666 | 23.659 | 27.026 | 28.555 | 30.296 | 32.588 | 34.109 | 35.400 |
| Finlandia | 8.540 | 9.837 | 11.514 | 13.265 | 14.883 | 16.583 | 19.014 | 20.710 | 22.894 |
| Francia | 143.768 | 167.163 | 197.881 | 228.352 | 254.400 | 286.681 | 305.255 | 326.990 | 336.750 |
| Alemania | 84.530 | 92.950 | 100.200 | 101.410 | 103.850 | 110.710 | 116.550 | 122.040 | 126.930 |
| Grecia | 45.543 | 60.957 | 77.578 | 103.858 | 125.080 | 151.340 | 181.000 | 122.809 | 253.000 |
| Islandia | 559 | 884 | 1.439 | 2.355 | 4.458 | 5.329 | 7.629 | 10.729 | 14.413 |
| Irlanda | 539 | 763 | 867 | 9.097 | 1.086 | 1.146 | 1.226 | 1.278 | 1.279 |
| Italia | 16.183.000 | 21.620.000 | 24.710.000 | 29.610.000 | 35.010.000 | 38.710.000 | 43.930.000 | 47.400.000 | 56.110.000 |
| Japón | 10.064.000 | 11.154.800 | 12.074.000 | 12.987.500 | 14.065.300 | 14.521.000 | 15.284.000 | 16.274.000 | 17.402.000 |
| Luxemburgo | 7.487 | 8.426 | 9.344 | 10.205 | 10.550 | 11.453 | 12.421 | 13.367 | 15.284 |
| Holanda | 19.831 | 20.906 | 22.501 | 24.256 | 25.021 | 25.533 | 26.180 | 26.265 | 26.995 |
| Nueva Zelanda | 1.216 | 1.387 | 1.695 | 1.762 | 1.953 | 2.072 | 2.519 | 3.169 | 3.382 |
| Noruega | 16.708 | 18.623 | 21.199 | 23.802 | 26.862 | 28.699 | 31.035 | 34.968 | 40.549 |
| Portugal | 39.083 | 53.438 | 68.146 | 74.652 | 88.550 | 112.789 | 139.653 | 172.000 | 202.000 |
| España | 527.000 | 658.000 | 758.000 | 911.000 | 1.012.536 | 1.076.077 | 1.199.533 | 1.382.000 | - |
| Suecia | 38.565 | 46.084 | 50.772 | 56.094 | 62.138 | 68.140 | 73.069 | 77.213 | 83.752 |
| Suiza | 7.691 | 8.354 | 9.211 | 10.008 | 10.877 | 11.278 | 11.945 | 12.703 | - |
| Turquía | 2.130 | 47.600 | 45.610 | 56.740 | 71.220 | - | - | 525.000 | 831.449 |
| Reino Unido | 9.325 | 11.942 | 13.723 | 14.550 | 16.331 | 17.189 | 8.338 | 19.640 | 21.433 |
| Estados Unidos | 90.477 | 105.172 | 121.193 | 135.278 | 147.500 | 159.600 | 175.000 | 188.900 | 207.300 |

FUENTE: OCDE, Health Data File, 1990.

Prestaciones de protección social en la órbita de la CEE

| <i>Prestaciones de protección social por habitante (población total)</i> | | | | | <i>Prestaciones de protección social por habitante</i> | | | | |
|--|-------------|-------------|---------------------------------|-------------|--|-------------|-------------|--------------------------------|-------------|
| | | | <i>(medias anuales en ecus)</i> | | | | | <i>(medias anuales en PPC)</i> | |
| <i>País</i> | <i>1987</i> | <i>1988</i> | <i>1989</i> | <i>1990</i> | <i>País</i> | <i>1987</i> | <i>1988</i> | <i>1989</i> | <i>1990</i> |
| EUR 12 | 2.842 | 3.028 | 3.183 | - | EUR 12 | 2.738 | 2.929 | 3.092 | - |
| Bélgica | 3.363 | 3.388 | 3.517 | - | Bélgica | 3.148 | 3.284 | 3.451 | - |
| Dinamarca | 4.604 | 5.039 | 5.397 | 5.613 | Dinamarca | 3.337 | 3.649 | 3.953 | 4.387 |
| Alemania | 4.330 | 4.537 | 4.613 | 4.836 | Alemania | 3.778 | 4.062 | 4.198 | 4.541 |
| Grecia | 570 | 658 | 710 | - | Grecia | 811 | 913 | 958 | - |
| España | 1.079 | 1.236 | 1.467 | 1.690 | España | 1.309 | 1.436 | 1.590 | 1.743 |
| Francia | 3.696 | 3.876 | 4.086 | 4.401 | Francia | 3.411 | 3.667 | 3.910 | 4.426 |
| Irlanda | 1.641 | 1.674 | 1.721 | 1.876 | Irlanda | 1.632 | 1.684 | 1.754 | 2.032 |
| Italia | 2.489 | 2.687 | 3.014 | 3.350 | Italia | 2.617 | 2.856 | 3.102 | 3.330 |
| Luxemburgo | 3.605 | 3.841 | 4.192 | 4.619 | Luxemburgo | 3.791 | 4.119 | 4.562 | 5.124 |
| Holanda | 3.776 | 3.855 | 3.959 | 4.393 | Holanda | 3.537 | 3.713 | 3.894 | 4.536 |
| Portugal | 468 | 550 | 646 | 758 | Portugal | 809 | 941 | 1.055 | 1.047 |
| Reino Unido | 2.372 | 2.617 | 2.627 | - | Reino Unido | 2.608 | 2.683 | 2.712 | - |
| Noruega | 4.402 | - | - | - | Noruega | 3.247 | - | - | - |
| Suiza | 5.613 | 6.373 | 6.937 | - | Suiza | 4.423 | 4.884 | 5.072 | - |
| Finlandia | 3.938 | 4.303 | 4.989 | - | Finlandia | 3.004 | 3.133 | 3.410 | - |

FUENTE: Eurostat, 1992.

Gasto total en educación en 1986
(en moneda nacional y a precios corrientes)

| <i>País</i> | <i>Fuentes Públicas (millón)</i> | <i>Fuentes Privadas (millones)</i> | <i>Fuentes Públicas</i> | <i>Porcentaje del PIB Fuentes Privadas</i> | <i>Total</i> |
|--------------------|--------------------------------------|--|-------------------------|--|--------------|
| Australia | 13.788 | 985 | 5,27 | 0,38 | 5,65 |
| Austria | 85.814,8 | – | 6,3 | – | – |
| Bélgica | 277.235,3 | – | 5,42 | – | – |
| Canadá | 33.331,5 | 3.055,7 | 6,64 | 0,61 | 7,24 |
| Dinamarca | 47.592 | 685 | 7,17 | 0,1 | 7,27 |
| Finlandia | 18.959,8 | 1.748,2 | 5,23 | 0,49 | 5,72 |
| Francia | 281.274 | 51.853 | 5,59 | 1,3 | 6,62 |
| Alemania | 83.191 | 3.135 | 4,31 | 0,16 | 4,47 |
| (1) Grecia | 133.090,8 | 9.224,9 | 2,88 | 0,2 | 3,08 |
| (1) Irlanda | 1.092,1 | 51,4 | 5,89 | 0,28 | 6,17 |
| (1) Japón | 16.142.654 | 4.287.004 | 5,1 | 1,36 | 6,46 |
| (1) Holanda | 27.403 | 895 | 6,55 | 0,21 | 6,77 |
| Nueva Zelanda | 2.617,9 | – | 4,93 | – | – |
| Noruega | 33.753 | 831 | 6,56 | 0,16 | 6,72 |
| Portugal | 181.028,7 | – | 4,1 | – | – |
| Suecia | 69.825,2 | – | 7,49 | – | – |
| Suiza | 12.401,5 | 245 | 5,1 | 0,1 | 5,2 |
| Turquía | 795.891,8 | – | 2,03 | – | – |
| Reino Unido | 19.041,7 | – | 5,04 | – | – |
| (1) Estados Unidos | 199.372 | 70.113 | 5,03 | 1,77 | 6,79 |
| Yugoslavia | 829.655,2 | – | 3,55 | – | – |

(1) 1985.

FUENTE: OCDE, *Education in OECD Countries*, 1989.

Población escolar y universitaria en el marco de la CEE

| Año | EUR 12 | Bélgica | Dinamarca | Alemania | Grecia | España | Francia | Irlanda | Italia | Luxemburgo | Holanda | Portugal | Reino Unido |
|--------------------|--------|---------|-----------|----------|--------|--------|---------|---------|--------|------------|---------|----------|------------------|
| 1.000 | | | | | | | | | | | | | |
| 1975-1976 | 74.528 | 2.510 | 1.026* | 14.378 | 1.842 | 8.354 | 13.553 | 877* | 12.526 | 58 | 3.728 | 1.791 | 13.885* |
| 1980-1981 | 74.804 | 2.420 | 1.103 | 13.971 | 1.908 | 9.507 | 13.680 | 938* | 12.756 | 58 | 3.797 | 1.926 | 12.740 |
| 1985-1986 | 73.008 | 2.442 | 1.063 | 12.539 | 2.044 | 10.154 | 13.773 | 993 | 11.952 | 58 | 3.614 | 2.115 | 12.261 |
| 1989-1990 | 71.768 | 2.386 | 1.013 | 11.959 | 2.016 | 10.058 | 14.032 | 993* | 11.358 | 57* | 3.426 | 2.129* | 12.341* |
| Preescolar (1.000) | | | | | | | | | | | | | |
| 1975-1976 | 8.685 | 438 | 49* | 1.658 | 108 | 920 | 2.591 | 136 | 1.822 | 9 | 519 | 45 | 392 ¹ |
| 1980-1981 | 8.557 | 383 | 63 | 1.536 | 146 | 1.182 | 2.384 | 138 | 1.870 | 8 | 410 | 100 | 337 ¹ |
| 1985-1986 | 8.850 | 392 | 57 | 1.582 | 160 | 1.127 | 2.563 | 148 | 1.661 | 8 | 359 | 128 | 665 |
| 1989-1990 | 8.751 | 370 | 51 | 1.721 | 141* | 992* | 2.536 | 130 | 1.566 | 8 | 351 | 122 | 763 |
| 1.º grado (1.000) | | | | | | | | | | | | | |
| 1975-1976 | 28.374 | 942 | 481* | 3.903 | 937 | 3.697 | 4.754 | 407 | 4.835 | 29 | 1.453 | 1.211 | 5.725 |
| 1980-1981 | 25.687 | 823 | 435 | 2.784 | 901 | 3.650 | 4.740 | 422 | 4.423 | 25 | 1.333 | 1.240 | 4.911* |
| 1985-1986 | 22.742 | 730 | 403 | 2.272 | 888 | 3.537 | 4.123 | 420 | 3.703 | 22 | 1.110 | 1.238 | 4.296 |
| 1989-1990 | 21.788 | 723 | 350 | 2.476 | 846* | 2.979* | 4.163 | 422 | 3.140 | 24 | 1.082 | 1.096* | 4.487* |
| 2.º grado (1.000) | | | | | | | | | | | | | |
| 1975-1976 | 32.285 | 955 | 385* | 7.775 | 680 | 3.189 | 5.155 | 288* | 4.892 | 20 | 1.465 | 446 | 7.035* |
| 1980-1981 | 34.555 | 997 | 499 | 8.428 | 740 | 3.977 | 5.380 | 323* | 5.337 | 25 | 1.689 | 496 | 6.664 |
| 1985-1986 | 34.226 | 1.072 | 488 | 7.136 | 814 | 4.556 | 5.730 | 354 | 5.396 | 27 | 1.739 | 647 | 6.267 |
| 1989-1990 | 32.929 | 1.020 | 479 | 6.042 | 835* | 4.918* | 5.749 | 356 | 5.279 | 24* | 1.555 | 759 | 5.913* |

*Población escolar y universitaria en el marco de la CEE
(continuación)*

| Año | EUR 12 | Bélgica | Dina- marca | Alema- nia | Grecia | España | Francia | Irlanda | Italia | Luxem- burgo | Holanda | Portugal | Reino Unido |
|--|-----------|---------|----------------|---------------|--------|--------|---------|---------|--------|-----------------|---------|----------|-----------------|
| 3.º grado - enseñanza superior (1.000) | | | | | | | | | | | | | |
| 1975- | | | | | | | | | | | | | |
| 1976 | 5.186 | 176 | 111* | 1.044 | 117 | 548 | 1.053 | 46* | 977 | 1 | 291 | 89 | 733 |
| 1980- | | | | | | | | | | | | | |
| 1981 | 6.005 | 217 | 106 | 1.223 | 121 | 698 | 1.176 | 55* | 1.126 | 1 | 364 | 90 | 828 |
| 1985- | | | | | | | | | | | | | |
| 1986 | 7.191 | 248+ | 116 | 1.550 | 182 | 934 | 1.357 | 70 | 1.192 | 1 | 406 | 102 | 1.033 |
| 1989- | | | | | | | | | | | | | |
| 1990 | 8.299 | 273 | 133 | 1.720 | 194* | 1.169* | 1.584 | 84* | 1.373 | 1 | 438 | 152* | 1.178* |
| Extranjeros (enseñanza superior) en % ² | | | | | | | | | | | | | |
| 1975- | | | | | | | | | | | | | |
| 1976 | - | 9,0* | 4,4 | 5,2 | 8,6 | 1,7* | 10,7 | - | 2,3* | - | 1,7 | - | - |
| 1980- | | | | | | | | | | | | | |
| 1981 | - | - | 2,9 | 5,1 | 6,3 | 1,6* | 12,9 | - | 2,6 | - | 1,4 | - | - |
| 1985- | | | | | | | | | | | | | |
| 1986 | - | 10,0* | 2,7 | 5,1 | 1,0 | - | 13,6 | - | 2,2 | - | 1,5 | 2,0 | - |
| 1989- | | | | | | | | | | | | | |
| 1990 | - | 9,6 | 3,9 | 5,7 | 0,7* | 1,0 | 11,8 | - | 1,5 | - | 2,3* | 2,4 | - |
| Total, en % de la población entre 5 y 24 años | | | | | | | | | | | | | |
| 1975- | | | | | | | | | | | | | |
| 1976 | 67 | 68 | 64 | 68 | 62 | 61 | 65 | 63 | 63 | 45 | 68 | 54 | 78 ¹ |
| 1980- | | | | | | | | | | | | | |
| 1981 | 67 | 69 | 68 | 69 | 61 | 65 | 67 | 62 | 62 | 47 | 72 | 55 | 72 ¹ |
| 1985- | | | | | | | | | | | | | |
| 1986 | 67 | 74 | 69 | 67 | 65 | 70 | 68 | 64 | 60 | 52 | 74 | 59 | 70 |
| 1989- | | | | | | | | | | | | | |
| 1990 | 69 | 77 | 71 | 68 | 65* | 74 | 72 | 68 | 61 | 53 | 74 | 61 | 74 |

¹ Únicamente a tiempo completo.

² España, Francia e Italia: únicamente enseñanza universitaria.

Tasa de paro, 1986-1991*
(medias anuales en %)

| País | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|
| EUR 12 | 10,7 | 10,3 | 9,7 | 8,9 | 8,3 | 8,9 |
| 1 Bélgica | 11,7 | 11,3 | 10,2 | 8,6 | 7,8 | 8,3 |
| 2 Dinamarca | 5,5 | 5,6 | 6,4 | 7,7 | 8,0 | 8,6 |
| 3 Alemania | 6,5 | 6,3 | 6,3 | 5,6 | 4,8 | 4,3 |
| 4 Grecia | 7,4 | 7,4 | 7,7 | 7,5 | 7,0 | - |
| 5 España | 20,9 | 20,4 | 19,3 | 17,0 | 16,1 | 15,9 |
| 6 Francia | 10,3 | 10,4 | 9,9 | 9,4 | 9,1 | 9,7 |
| 7 Irlanda | 18,2 | 18,0 | 17,3 | 15,7 | 14,5 | 16,1 |
| 8 Italia | 10,5 | 10,3 | 10,8 | 10,6 | 9,8 | 10,3 |
| 9 Luxemburgo | 2,6 | 2,5 | 2,0 | 1,8 | 2,0 | 2,0 |
| 10 Holanda | 10,3 | 10,0 | 9,3 | 8,5 | 7,5 | 7,0 |
| 11 Portugal | 8,3 | 6,9 | 5,7 | 5,0 | 4,5 | 3,8 |
| 12 Reino Unido | 11,4 | 10,4 | 8,5 | 7,1 | 7,1 | 9,4 |
| 13 Turquía | 10,2 | 9,2 | 9,5 | 10,0 | - | - |
| 14 Noruega | 2,0 | 2,1 | 3,2 | 4,9 | 5,2 | 5,5 |
| 15 Suiza | 2,7 | 1,9 | 1,6 | 1,3 | 1,5 | 2,7 |
| 16 Suecia | 0,8 | 0,7 | 0,6 | 0,5 | 0,6 | 1,2 |
| 17 Austria | 3,1 | 3,8 | 3,6 | 3,1 | 3,3 | - |
| 18 Finlandia | 5,3 | 5,0 | 4,5 | 3,4 | 3,4 | 7,5 |
| 20 USA | 6,9 | 6,1 | 5,4 | 5,2 | 5,4 | 6,7 |
| 21 Canadá | 9,5 | 8,8 | 7,7 | 7,5 | 8,1 | 10,2 |
| 22 Japón | 2,8 | 2,8 | 2,5 | 2,3 | 2,1 | 2,1 |

NB: Índices de desempleo estandarizados (CE) para los países 1 a 12. Índices de desempleo estandarizados (OCDE) para los países 14, 15, 18, 20, 21 y 22. Otros países: datos procedentes de las encuestas de las fuerzas de trabajo, en porcentaje de la población activa total.

FUENTE: Eurostat, 1992.

* Señalar que para 1993 hay países como España con una tasa de desempleo sobre la población activa del 22,4%. En una comparación estimativa con EEUU y Japón vemos que para 1993, la tasa de desempleo europea estaría en torno al 11,5%, en tanto que para EEUU sería del 6,75% y para Japón del 2,6% (FUENTE: Comisión Europea e INE).

Población en edad activa (15-64)
Tasas anuales medias de crecimiento en porcentajes

| | 1973-75 | 1975-79 | 1979-83 | 1983-89 | 1990 | 1991 ^d | 1990 Población en edad activa (miles) |
|----------------|------------------|---------|---------|------------------|------|-------------------|--|
| Australia | 1,8 | 1,6 | 1,8 | 1,6 ^b | 1,6 | 1,1 | 11.438 |
| Austria | 0,2 | 0,6 | 1,1 | 0,3 | 1,2 | 0,1 | 5.206 |
| Bélgica | 0,8 | 0,7 | 0,5 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 6.674 |
| Canadá | 2,6 | 2,0 | 1,4 | 1,0 | 1,2 | 0,7 | 17.977 |
| Dinamarca | 0,2 | 0,4 | 0,6 | 0,3 | 0,4 | 0,2 | 3.463 |
| Finlandia | 0,7 | 0,4 | 0,6 | 0,0 | 0,3 | 0,2 | 3.356 |
| Francia | 0,7 | 0,7 | 1,3 | 0,5 | 0,3 | 0,3 | 37.144 |
| Alemania | 0,1 | 0,4 | 1,3 | 0,3 ^c | 1,2 | 0,2 | 43.782 |
| Grecia | 0,7 | 1,3 | 1,3 | 0,6 | 1,3 | 0,2 | 6.784 |
| Islandia | 2,1 | 1,5 | 1,6 | 1,3 | 0,8 | 0,6 | 164 |
| Irlanda | 1,9 | 1,7 | 1,3 | 0,3 | 0,2 | 0,3 | 2.147 |
| Italia | 0,6 | 0,7 | 0,9 | 0,5 | 0,3 | 0,0 | 39.737 |
| Japón | 0,9 | 0,8 | 0,9 | 0,9 | 0,7 | 0,4 | 86.100 |
| Luxemburgo | 1,8 | 0,3 | 0,8 | 0,2 | 0,8 | - | 263 |
| Países Bajos | 1,4 | 1,4 | 1,3 | 0,6 | 0,8 | 0,3 | 10.332 |
| Nueva Zelanda | 2,6 | 0,9 | 1,4 | 1,3 ^b | 11 | 0,5 | 2.233 |
| Noruega | 0,6 | 0,6 | 0,7 | 0,5 | 0,3 | 0,2 | 2.746 |
| Portugal | 3,3 ^a | 1,0 | 2,2 | 0,4 | 0,2 | 0,5 | 6.502 |
| España | 1,0 | 1,3 | 1,1 | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 26.060 |
| Suecia | 0,1 | 0,2 | 0,4 | 0,6 ^b | 0,7 | 0,0 | 5.502 |
| Suiza | 0,4 | 0,2 | 1,2 | 0,7 | 1,0 | 0,2 | 4.670 |
| Turquía | 3,0 | 2,7 | 3,2 | 2,9 | 2,6 | 2,8 | 33.880 |
| Reino Unido | 0,1 | 0,5 | 0,6 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 37.502 |
| Estados Unidos | 1,7 | 1,7 | 1,2 | 0,6 | 0,7 | 0,8 | 165.052 |
| Norteamérica | 1,8 | 1,7 | 1,2 | 0,7 | 0,8 | 0,8 | 183.029 |
| OCDE Europa | 0,7 | 0,9 | 1,3 | 0,6 | 0,8 | - | 275.914 |
| Total OCDE | 1,1 | 1,1 | 1,2 | 0,7 | 0,8 | - | 558.714 |

^a Los datos se refieren a 1974-75.

^b Los datos se refieren a 1983-85.

^c Los datos se refieren a 1983-86.

^d Estimaciones del Secretariado en Economic Outlook, número 51.

FUENTE: OCDE, *Labour Force Statistics*.

Los gastos sociales en el estado del bienestar español

CUADRO 1

*Gastos públicos sociales (1980 y 1990)
(miles de millones de pesetas corrientes)*

| | 1980 | 1990 |
|--|----------------|----------------|
| PENSIONES CONTRIBUTIVAS | 1.104,5 | 4.441,8 |
| Clases pasivas | 171,1 | 448,3 |
| Pensiones del Sistema de Seguridad Social | 875,0 | 3.780,7 |
| <i>Jubilación</i> | 472,2 | 2.001,5 |
| <i>Invalidez</i> | 229,7 | 1.037,3 |
| <i>Viudedad</i> | 150,7 | 669,2 |
| <i>Orfandad</i> | 19,2 | 61,0 |
| <i>En favor de familiares</i> | 3,2 | 11,7 |
| Pensiones de otras Administrac. de Seg. Social | 31,5 | 110,1 |
| Pensiones de guerra | 26,9 | 102,7 |
| PROTECCIÓN DEL DESEMPLEO | 300,5 | 1.338,0 |
| Prestaciones contributivas | 285,0 | 897,5 |
| Subsidios por desempleo | 0,0 | 297,5 |
| Subsidio Régimen Agrario | 0,0 | 94,4 |
| Ayudas a trabajadores afectados por reconversión | 5,9 | 12,6 |
| Garantía salarial | 9,5 | 36,0 |
| INCAPACIDAD TEMPORAL Y OTRAS PRESTACIONES | 211,7 | 463,1 |
| Incapacidad laboral transitoria | 115,4 | 381,5 |
| Invalidez provisional | 32,5 | 38,0 |
| Protección a la familia | 57,7 | 31,7 |
| Indemnizaciones y entregas únicas | 6,0 | 11,9 |
| PRESTACIONES ASISTENCIALES | 44,9 | 250,0 |
| Prestaciones a ancianos y enfermos incapacitados | 30,3 | 99,4 |
| Prestaciones a minusválidos | 7,5 | 87,6 |
| <i>Aportación minusvalía</i> | | 7,0 |
| <i>Prestaciones LISMI</i> | | 77,4 |
| <i>Otras transferencias corrientes</i> | | 3,2 |
| Otras prestaciones asistenciales | 7,1 | 63,0 |
| TOTAL PRESTACIONES EN EFECTIVO | 1.661,6 | 6.492,9 |
| EDUCACIÓN | 415,0 | 1.864,6 |
| Becas, ayudas y servicios complementarios | 30,3 | 94,9 |
| Enseñanza General Básica | 230,4 | 746,4 |
| <i>Subvenciones a centros privados</i> | 49,6 | 180,1 |
| <i>Centros públicos</i> | 180,8 | 566,3 |
| Enseñanzas medias | 91,5 | 451,1 |
| <i>Subvenciones a centros privados</i> | 2,4 | 60,2 |
| <i>Centros públicos</i> | 89,1 | 390,9 |
| Enseñanza Universitaria | 49,5 | 406,0 |
| Otras enseñanzas | 13,3 | 166,2 |

Gastos públicos sociales (1980 y 1990)
(miles de millones de pesetas corrientes)
(continuación)

| | 1980 | 1990 |
|--|----------------|-----------------|
| SANIDAD | 574,6 | 2.356,7 |
| Hospitales y centros del Estado y Org. Autónomos | 7,0 | 45,9 |
| Atención sanitaria del Sistema de Seguridad Social | 541,2 | 2.181,6 |
| <i>Atención primaria</i> | 109,6 | 406,7 |
| <i>Atención especializada</i> | 321,0 | 1.347,5 |
| <i>Recetas de farmacia</i> | 110,5 | 427,4 |
| Mutualismo administrativo y otros | 26,5 | 129,2 |
| SERVICIOS SOCIALES | 43,2 | 197,4 |
| Servicios sociales del Sistema de Seguridad Social | 19,1 | 64,5 |
| <i>Atención a minusválidos</i> | 5,1 | 12,4 |
| <i>Atención a la tercera edad</i> | 8,0 | 27,7 |
| <i>Otros servicios sociales</i> | 6,1 | 24,4 |
| Servicios sociales de otras Administ. de Seg. Social | 0,0 | 4,0 |
| Servicios sociales del Estado y las CC.AA. | 24,1 | 128,9 |
| VIVIENDA | 64,8 | 230,3 |
| Viviendas Fuerzas Armadas y de Seguridad | 2,9 | 7,0 |
| Subvenciones y subsidios intereses préstamos | 9,4 | 105,5 |
| Viviendas de promoción pública | 52,5 | 117,8 |
| PROMOCIÓN DE EMPLEO | 47,5 | 266,0 |
| Bonificaciones en las cotizaciones sociales | 18,6 | 50,3 |
| Subvenciones a empresas y organismos públicos | 13,0 | 63,2 |
| Otros programas de apoyo a la creación de empleo | 6,7 | 21,1 |
| Actuaciones en el mercado de trabajo | 9,2 | 131,4 |
| TOTAL PRESTACIONES EN ESPECIE | 1.145,2 | 4.915,0 |
| TOTAL GASTOS SOCIALES | 2.806,8 | 11.407,9 |

FUENTE: BANDRÉS (1993). *Intervención General de la Administración del Estado (1982, 1991, 1993)*; *Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1984, 1985, 1991, 1992)*; y *Ministerio de Obras Públicas y Transportes (1993)*.

II. LA POBREZA

II.1. ¿Qué es la pobreza?

Una persona es pobre cuando su nivel de vida en relación con el de otras personas de su entorno medioambiental está por debajo de un nivel (determinado) mínimo.

Para (PNUD) el Programa de las Naciones Unidas, pobre sería aquella persona cuyo nivel de ingresos es tan bajo que no tiene posibilidades de garantizarle una dieta mínimamente adecuada en términos nutricionales, ni las necesidades esenciales y distintas de los alimentos.

Consideramos nivel de vida, no sólo las posibilidades de acceso a los bienes de consumo, sino tener la opción de participar en actividades sociales y culturales (o educativas) propias de la sociedad a la que se pertenece. Para A. Sen (1983) se trataría de dotar de un conjunto de requisitos que posibiliten la capacidad de participar en la vida social comunitaria a un nivel mínimo.

Lo interesante, pues, sería concretar el concepto relativo de pobreza proyectado en una sociedad cualquiera: dar opciones, en libertad, a los ciudadanos que les faciliten integrarse o participar en la vida comunitaria en condiciones mínimas de igualdad y dignidad, dentro de la desigualdad subyacente y lógica. Llegados a este punto, creemos que es preciso no solamente tener una percepción parcial del problema de la pobreza (vivienda, salud, alimentación), sino otra más amplia, como la participación en ocio y cultura: si se combate la primera acepción pero no la segunda, estaríamos creando dos categorías de ciudadanos.

Generalmente para delimitar el umbral de pobreza se sigue el criterio de determinar esa línea de una forma personal, esto es, individualmente; o por hogares, si de lo que se trata es de cuantificar los hogares pobres: se suele considerar como umbral de pobreza, la mitad de la renta media del país en cuestión, por persona o por hogares.

Para aprehender la conceptualización del problema, hemos de ver qué variable sería preciso escoger para su medición. Habitualmente se utiliza la renta, comparando hogares o personas: serían pobres los que no alcanzasen un nivel mínimo de renta. Otra posibilidad sería utilizar el gasto, en cuyo caso, la línea de pobreza se ubicaría en la mitad de la media del gasto. Muchas veces, dada el escasez de información del investigador, es preferible utilizar el gasto.

Así, en la CEE, los gastos nacionales medios equivalentes son el indicador escogido para medir la pobreza relativa del país. Por ejemplo, menos del 50% de 6.721 ecus en Dinamarca o menos del 50% de 2.678 ecus en Portugal (a precios constantes de 1980, ecus de 1980). Para el estudio que sobre España preparó el profesor Ruiz Castillo (1987) se eligió la dimensión gasto: «tanto por razones conceptuales como de fiabilidad de la información disponible, es preferible que la medición de la desigualdad y la pobreza en este estudio se realice en términos de los gastos totales del hogar».

No se nos oculta que al adoptar este profesor la variable gasto, lo que está recogiendo, fundamentalmente, es el consumo corriente de bienes y servicios privados y excluyendo otras dimensiones importantes como son la valoración

del ocio, la incidencia del sector público a través del sistema impositivo y por la vía del gasto. Creemos, no obstante, que es preferible utilizar la variable gasto frente a renta y dentro de la discusión doctrinal al respecto, participamos de la opinión de Ruiz-Castillo (1987) y de Bosch (1989), sendos estudios que se basan en la EPF del INE. Atkinson (1989) desarrolla el tema de la elección de la variable con profundidad y sus planteamientos son, como siempre, exhaustivos. Creemos, pues, que la elección de la variable gasto se fundamenta en que los ingresos percibidos a lo largo de un determinado período de tiempo pueden no representar totalmente el nivel real de consumo de ese período. Es decir, puede ser que la opción de ahorro acumulado (por ejemplo) determina que algunos grupos de personas con ingresos que no alcanzan el nivel mínimo, por razones de carácter pasajero, tengan un nivel de consumo más alto.

Por otra parte, es obvio que los ingresos suelen variar de acuerdo con el ciclo vital, en tanto que el consumo (aunque también varía) suele mantenerse estable. Es importante señalar que, a la hora de conceptualizar la pobreza, estamos hablando (generalmente) desde una postura objetiva, en tanto que lo que se utiliza es la óptica de la situación propia del investigador que hace el estudio: creemos que es preciso conocer las inquietudes de las personas integrantes de esos grupos marginales; nos parece acertada la decisión del enfoque del PLAN del Gobierno Vasco (1987) que incorpora la opinión de los entrevistados para concretar el mínimo socio-vital (postura subjetiva). Otra distinción, en el mismo sentido, nos las aportan las líneas LEYDEN (Goedhart, 1987): calcular el umbral de renta desde dos percepciones diferentes, una es el enfoque que los propios entrevistados hacen respecto a la cuantía de ingresos mínimos necesarios para su supervivencia, otra viene dada porque las familias situadas por encima del umbral de pobreza suelen sobrevalorar sus necesidades mínimas, las familias por debajo del umbral las infravaloran.

Lógicamente, nos interesa saber la percepción de aquellas familias con ingresos próximos al gap de pobreza, pues sólo éstos tendrán una visión más ajustada de su mínimo vital. Así, la línea de pobreza debería concretarse en un nivel en el cual los mínimos estimados y los ingresos reales coincidan.

No es irrelevante, tampoco, diferenciar el carácter absoluto de pobreza del relativo: Kakwani (1984) piensa que un concepto absoluto de pobreza basado en la mera supervivencia física es ineficaz en sociedades en las que el hambre ha sido abolido. Por otro lado, una concepción relativa puede ser contradictoria (como piensa Sen, 1983): un descenso del bienestar colectivo motivado por una recesión económica, puede no equivaler a un incremento del número de pobres (si la distribución de la renta no se alterase), aunque mucha gente estuviera en la miseria más absoluta. Creemos con Sen, que sería recomendable utilizar un criterio intermedio: absoluto en cuanto a las capacidades mínimas exigibles y relativo en cuanto a los bienes necesarios para optar al desarrollo de esas capacidades. Por otra parte, en el tema de la medición de la pobreza, sería interesante señalar que los índices de pobreza nos permiten clasificar los

datos referentes a la distribución de la renta en un número que sintetice la cuantificación de la pobreza. La proporción de pobres sobre la población total (head-count ratio) vendría delimitada de la siguiente forma:

$$H(x, z) = q/n$$

z = línea de pobreza

x = distribución de la variable

q = número de pobres

n = total de la población

El problema de este índice, lógicamente, radica en (q), dadas las dificultades que esta delimitación clasificatoria implica. Por lo tanto sería deseable más que cuantificar el número de pobres, ver la distancia que separa a éstos del umbral de pobreza (z).

Sen (1976) propuso tres axiomas ideales para un índice de pobreza:

A₁/ Sólo deberá depender de la situación de los pobres

A₂/ Que el índice empeore si la renta agregada desciende (*ceteris paribus*).

A₃/ Que el índice empeore si se produjera una transferencia regresiva (en los pobres), siempre que (q) se mantuviera constante.

$$S(x, z) = H [I + (1+I) G_p]$$

G_p = Coeficiente de Gini

Otros índices son los de Foster, Greer y Thorbecke (FGT, 1984), o el índice de Hagenard que delimita la diferencia entre la línea de pobreza (z) y la media de la renta de los pobres.

II.2. ¿Cuáles son las causas de la pobreza?

Las vamos a resumir en siete puntos fundamentales:

1. *La nula o deficiente educación y formación profesional*: Ruiz-Castillo (1987) demuestra la notable incidencia de la pobreza en los segmentos de ANALFABETOS Y SIN ESTUDIOS.
2. *El desempleo*: EDIS-CARITAS (1984), en su estudio sobre España, señala que el 48,5 de la población activa de hogares pobres urbanos está en paro.

3. *La marginalidad*: este punto es muy importante, independientemente del fenómeno étnico que pueda eternizar una tradición nómada.
4. *El nulo acceso a la cultura*.
5. *Las enfermedades* (la mala salud) y el impedimento, por distintos factores, de poder combatirlos (de carácter físico o psíquico).
6. *Los núcleos familiares numerosos*: suelen tener un porcentaje de pobreza más alto que la media nacional.
7. *La insolidaridad social*.

Estos puntos, no axiomáticos, que son perfectamente válidos para los países desarrollados, son relativos en el Tercer Mundo, donde serían aplicables más propiamente los puntos (1, 4, 5, 6) y marginalmente (2). Por otro lado, del problema de la pobreza no es sólo responsable el poco valor de las políticas de turno (o la nula valentía de quien tenga que aplicarlas), sino los condicionantes sociales y cívicos: si los ciudadanos de un país piden y exigen programas de reinserción humana, de adaptación de los colectivos marginales, de solidaridad con sus miembros más necesitados, los políticos responderán a esa demanda social.

Y, por otra parte, si se establecen medidas de apoyo a los países menos desarrollados, eficaces, lógicas y concluyentes; se evitarían las corrientes migratorias: es más importante desarrollar la industrialización y potenciar el crecimiento económico de los PMD, que mandarles cantidades ingentes de alimentos, vestidos o medicina, que luego dan lugar al comercio ilegal del que se benefician, criminalmente, las élites burocráticas y reaccionarias de esos países.

II.3. La pobreza en la CEE

A) Introducción

En la CEE, se considera pobre un hogar cuando se encuentra por debajo del 50% de la renta media del país (pobreza relativa): éste será, pues, el umbral de pobreza.

La pobreza absoluta, siguiendo el mismo criterio, aparecerá cuando una familia tuviese una renta inferior al 25 % de la renta media del país.

Siguiendo esta definición O'Higgins y Jenkins (1991) han estimado que el 13,9% de los hogares de la CEE se encontraban en situación de pobreza.

Para EUROSTAT, la incidencia de la pobreza comparando los años 1980 y 1985 (la línea de pobreza adoptada es el 50% del equivalente del gasto nacional hecho en los años respectivos), será:

| PAIS | HOGARES | | PERSONAS | |
|---------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 1980 % | 1985 % | 1980 % | 1985 % |
| Bélgica | 6,3 | 5,2 | 7,1 | 5,9 |
| Dinamarca | 8,0 | 8,0 | 7,9 | 8,0 |
| R.F. Alemania | 10,3 | 9,2 | 10,5 | 9,9 |
| Grecia | 20,5 | 17,4 | 21,5 | 18,4 |
| España | 20,3 | 17,8 | 20,9 | 18,9 |
| Francia | 18,0 | 14,8 | 19,1 | 15,7 |
| Irlanda | 18,5 | 17,4 | 18,4 | 19,5 |
| Italia | 12,0 | 14,7 | 14,1 | 15,5 |
| Países Bajos | 6,9 | 7,9 | 9,6 | 11,4 |
| Portugal | 31,4 | 31,7 | 32,4 | 32,7 |
| Reino Unido | 14,1 | 18,9 | 14,6 | 18,2 |

Se considera (Europa Social, suplemento 2/89) en el informe intermedio sobre el 2.º programa europeo de lucha contra la pobreza que el número de pobres habrá pasado de 38 millones en 1975, a 44 millones en 1985, en el conjunto de los 12 estados de la CEE. No obstante, al utilizar los aumentos de presupuestos familiares, se estima que el número de personas de ingresos bajos pasa de 44 millones a 50 millones en 1985. Lo que supone el 15,4% de la población total comunitaria.

A partir de 1985 puede estimarse que la pobreza se haya reducido ligeramente, al haber mejorado algunos países su sistema de bienestar social.

B) Mínimos sociales en la órbita de la Comunidad Europea

En Alemania hay mínimo social garantizado desde 1962. Se concede sin límite temporal (incluso a extranjeros): vemos, pues, que el modelo alemán se acerca bastante a un Estado de Bienestar ideal. La financiación corre a cargo del Estado Federal. La subvención está (en una familia de cuatro personas) alrededor de las 100.000 pesetas. En 1993 se pudieron beneficiar cerca de

millón y medio de personas. En Italia, por contra, no existe mínimo social de ningún tipo, tampoco en Luxemburgo, ni en Grecia. En Bélgica, desde 1974, existen programas de mínimos sociales, y el sistema, aunque es similar al alemán, difiere tanto en la financiación (es mixta, 50% Estado y 50% Comunidades) como en la cuantía de la subvención (aproximadamente 60.000 pesetas por matrimonio).

En Dinamarca existen programas similares desde 1933, sin límite temporal y pueden beneficiarse incluso menores de veinte años que todavía convivan con sus familias. La subvención, de todas formas, es pequeña (alrededor de 30.000 pesetas al mes).

En Irlanda, desde mediados de los años setenta, existen programas de mínimos garantizados (alrededor de 48.000 pesetas para 1985 –subvención para familia compuesta por cuatro personas–). En 1985 se beneficiaron de esta política redistributiva cerca de 50.000 personas. La financiación corría a cargo del Estado.

En los Países Bajos, desde finales de los sesenta, el Estado (90%) y las Comunidades (10%) financian programas de este tipo. Se exige estar nacionalizado y buscando trabajo: nos parece razonable. La subvención en 1985 era de 55.000 pesetas por mes (persona). Los beneficiarios en esta fecha fueron del orden de 700.000 personas.

En Francia (desde 1988) existen también programas de rentas mínimos. Se exige tener 25 años y el compromiso firme de integrarse a la sociedad a la que pertenecen.

En Inglaterra (desde 1948) hay un modelo de subvención muy liberal. La financiación es a cargo del Estado. En montante de la subvención oscila entre 37-38.000 pesetas/mes por persona y los beneficiarios fueron unos 7,2 millones de personas en 1985.

C) Conclusión

La pobreza en Europa tiene los mismos condicionamientos que en los otros bloques económicos del mundo; precaria educación, imposibilidad de acceso a los servicios sanitarios, desempleo, marginación, malas viviendas, etc... Se debería establecer una mayor colaboración entre el sector público y el privado: a todos atañe la solución del problema y no sólo el Estado debe correr con la carga. Se debe avanzar en prestaciones como los subsidios familiares, mejor adaptados para luchar contra la pobreza. Se debe incentivar el trabajo: ayudas a las empresas, una fiscalidad apropiada y una buena política de financiación profesional.

III. CONCLUSIÓN: TRES CLAVES PARA UN FUTURO INMEDIATO

- A) Como señala Mishra⁶ (1984), «el WS se encuentra en una situación confusa a lo largo de todo el occidente industrializado».

El WS no es el único culpable de la crisis económica de 1973. No obstante, la crisis financiera del Estado es más una consecuencia de la sobrecarga estatal que la percepción de una recesión económica cíclica. Los Estados deben contribuir a mejorar la distribución de la renta sin incrementar la presión fiscal.

- B) Es preciso corregir los fallos de los mecanismos del mercado. El WS sigue siendo válido, lógicamente se deben suprimir algunas de sus características que lo transformen en más eficaz, justo y realista, en el marco de un sistema capitalista futuro que esté corregido de alguna de sus imperfecciones subyacentes: los mecanismos de corrección, a este respecto, serán necesarios a medio plazo.
- C) El problema de la educación es importante: por ejemplo, en Corea del Sur la tasa de alfabetización masculina es del 96% y la femenina del 88%, existen 5 millones de personas en la enseñanza secundaria y 1.300.000 en la superior: de esa forma, anualmente, se producen muchas incorporaciones a la población activa. En Somalia, la tasa de alfabetización de varones es del 18% y la femenina de sólo el 6% y existen del orden de 37.000 alumnos en la enseñanza secundaria (World Resources, 1991, págs. 262-63).

Vemos, pues, el contraste y la distancia que separa a Somalia de entrar en el mundo entero.

- D) El mundo que podemos encontrarnos a la vuelta de la esquina puede ser aterrador: los coetáneos de los grandes sucesos históricos no suelen ser conscientes de ellos. Cuando, en una aldea global, tenemos un tercer mundo que clama justicia, que ha iniciado migraciones masivas a paraísos inexistentes, o se da una respuesta rápida o no habrá posibilidad de respuesta.

Hay que erradicar la malnutrición en los niños, eliminar, en lo posible las enfermedades y garantizar el acceso a la educación: éstos son realizaciones concretas para el tercer mundo, reducir la desigualdad es abstracto. En una primera fase se debe luchar para satisfacer las necesidades básicas de los individuos,

⁶ Está claro que el WS está en un punto sin retorno, mas no puede avanzar, pero tampoco deberá retroceder, nosotros pensamos que se podría mejorar la eficiencia en los instrumentos propios del Estado del Bienestar, así se lograría su mantenimiento.

después podremos trabajar en otros aspectos menos inmediatos. El marco institucional existe: la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Fondo de las Naciones Unidas para los niños y sus familias (UNICEF), etc..., son ejemplos de que, aunque con una falta de coordinación eficiente, existe una voluntad de aceptar el desafío. La Comunidad internacional tiene la respuesta.

Para terminar vamos a proponer tres claves para ese mundo inmediato, que implican una toma de posición individual por una parte y colectiva por otra.

1. *La Democracia*: en todo el mundo (y como señalaba Sen en un reciente artículo, 1993) éste debe ser un factor predominante para detener las grandes hambrunas. Pero también para incrementar la participación política, la igualdad y la libertad de los ciudadanos de este planeta.
2. *La evolución hacia economías de mercado*⁷. Desde 1980 se han privatizado (aproximadamente) 7.000 empresas estatales en todo el mundo, de las que 1.400 estaban ubicadas en países en vías de desarrollo (UNDP, 1993). Abrir caminos a las actividades empresariales, fomentar la inversión privada, crear un marco de colaboración entre el sector público y el privado (rompiendo los excesivos controles estatales).
3. *La solidaridad internacional*: Es preciso combatir la pobreza dentro de los países desarrollados y solidarizarse con los PMD⁸ (no es caridad sino un acto de inteligencia). Las Organizaciones No Gubernamentales

⁷ El mundo está cambiando, y lo está haciendo vertiginosamente. Los coetáneos de los grandes sucesos históricos no suelen ser conscientes de ellos. La Economía Global del próximo siglo no va a parecerse en nada a la actual: la lucha de los tres grandes bloques económico-comerciales del mundo dará lugar a una interrelación mayor; no obstante, el crecimiento demográfico, las hambrunas, las guerras y las enfermedades serán problemas importantes a resolver si se quiere mantener una paz aparente en el planeta.

⁸ Son necesarias medidas para reducir la pobreza: se debe subsidiar la inversión en capital humano (programas educativos a nivel elemental y secundario obligatorio para toda la ciudadanía, sin distinción; programas de asistencia a las empresas que contratan trabajadores en prácticas, programas de formación profesional que reciclen a los trabajadores ya formados en la coyuntura de las nuevas tecnologías, etc...), tanto en los países desarrollados como en los PMD; pero no menos importantes serían las medidas para aliviar los síntomas de la pobreza: ayudas familiares, médicas y sociales. El hecho de proporcionar a los segmentos más pobres unas viviendas dignas (bien sea a través de alquileres o de subvenciones para la compra) puede incentivar a estas capas desfavorecidas a intentar integrarse en el mercado de trabajo (se evitarían así los desincentivos motivados por la aplicación de programas de bienestar social). Mejora, pues, en la vivienda social para los pobres, pero mejora, también, para el ciudadano medio.

(ONG) han hecho mucho en este sentido. En 1990 existían unas 50.000 ONG en los PMD que trabajaban en los aspectos más diversos, desde la Sanidad hasta la Educación: hay que dotarlas de medios materiales y recursos financieros abundantes para el desarrollo de su labor.

En conclusión: hay que trabajar mucho para desarrollar los derechos humanos en todo el mundo, para defender la libertad de la mujer (sobre todo en los PMD), para defender el derecho de los niños a una educación formativa, para crear una ética que desarrolle el espíritu humano⁹ de todos los integrantes de este planeta, para ser «personas» con corazón, mente y con la capacidad de modificar un futuro que de todos depende que sea bueno o malo. Y para terminar vamos a hacerlo con un brindis (en una cena en 1945, J. M. Keynes, brindó el RES): «Les ofrezco el brindis de la Real Sociedad Económica, de la economía y de los economistas, quienes son los depositarios no de la civilización, sino de la posibilidad de civilización.»

⁹ Entendemos por espíritu humano todo lo que la civilización a lo largo de los siglos ha aportado y seguimos aportando a la especie humana desde el punto de vista ético (pero también artístico, científico, etc...). El hombre y la mujer (el ser humano) son dueños de su propio destino, en libertad y fraternidad.