

CAPÍTULO 4: PISO DE PROTECCIÓN SOCIAL: LA PRESTACIÓN BÁSICA

1. EL PISO DE PROTECCIÓN SOCIAL DEL ILO

1.1. Concepto

El concepto del Piso de Protección Social se basa en principios compartidos de justicia social y en el derecho universal de todas las personas a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado para la salud y bienestar de ellas y sus familias que incluya aspectos tales como la alimentación, el vestido, la vivienda, la atención médica y los servicios sociales necesarios. Se trata de un enfoque basado en los derechos cuya idea fundamental es que nadie debería vivir por debajo de un determinado nivel de ingresos y que todo el mundo debería al menos poder acceder a servicios sociales básicos con el fin de mejorar sus posibilidades de acceder a un trabajo decente.

El Piso de Protección Social, en la definición de la junta de jefes ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación (jje), es un conjunto integrado de políticas sociales diseñado para garantizar a toda persona la seguridad de los ingresos y el acceso a los servicios sociales esenciales, prestando especial atención a los grupos vulnerables y protegiendo y capacitando a las personas a lo largo del ciclo de vida. El Piso Social prevé garantías en materia de:

- seguridad básica de los ingresos, mediante diversas formas de transferencias sociales (monetarias o en especie), tales como pensiones para las personas de edad o para las personas con discapacidades, prestaciones por hijos a cargo, prestaciones de apoyo a los ingresos y/o garantías y servicios relativos al empleo para las personas desempleadas y los trabajadores pobres;
- acceso universal y asequibilidad a servicios sociales esenciales en los ámbitos de la salud, agua y saneamiento, educación, seguridad alimentaria, vivienda y otras esferas definidas en las prioridades nacionales (jje, 2009a; OIT y OMS, 2009).

El Pacto Mundial para el empleo de la OIT especificó como componentes esenciales del Piso Social «el acceso a la atención sanitaria, la seguridad del ingreso para los ancianos y las personas con discapacidad, las prestaciones por hijos a cargo y la seguridad del ingreso combinada con sistemas públicos de garantía del empleo para los desempleados y los trabajadores pobres» (OIT, 2009a, pág. 7). El concepto es coherente con una estrategia bidimensional para extender la seguridad social integrada por un conjunto básico de garantías sociales para todos (la dimensión horizontal) y la implementación gradual de normas más rigurosas (la dimensión vertical), de conformidad con el Convenio de la OIT sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), entre otras, a medida que los países generen el espacio fiscal y político necesario (OIT, 2009b).

La Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en 2011 puso de manifiesto el amplísimo respaldo de que goza el Piso y perfeccionó las definiciones

anteriormente citadas del concepto. Esta redefinición unificó la relación entre la seguridad de los ingresos y el acceso a bienes y servicios básicos bajo la forma de garantías básicas de seguridad social. La Conferencia Internacional del Trabajo acordó la siguiente definición:

... pisos de protección social, que incluyan garantías de seguridad social básicas para que, durante su ciclo de vida, todas las personas necesitadas puedan costearse una atención de salud esencial y puedan tener acceso a la misma, y gozar de una seguridad del ingreso que se eleve como mínimo a un nivel definido en el plano nacional. Las políticas relativas al Piso de Protección Social deberían tener por objeto facilitar un acceso efectivo a bienes y servicios esenciales, promover una actividad económica productiva y aplicarse en estrecha coordinación con otras políticas de promoción de la empleabilidad, reducción de la informalidad y la precariedad, creación de empleos decentes y promoción de la iniciativa empresarial (OIT, 2011a, párrafo 9).

en consecuencia, además de los elementos mencionados en la definición de la jje y el Pacto Mundial para el empleo, la Conferencia enumeró como objetivos centrales del Piso de Protección Social la necesidad de promover la actividad económica productiva y la iniciativa empresarial a través de empresas sostenibles y el acceso a oportunidades de trabajo decente. Aunque la citada definición es multidimensional e indicativa, ofrece la posibilidad a los países de adoptar los distintos componentes de forma escalonada en función de sus respectivas necesidades y capacidades. Las políticas de apoyo al empleo y a la iniciativa empresarial podrían bien complementar los pisos de protección social, bien integrarse plenamente en su diseño, dependiendo de las características institucionales de los países.

El Piso de Protección Social apuesta por la coherencia y coordinación de las diferentes políticas sociales para evitar que los individuos y las familias caigan en la pobreza y la penuria y permanezcan anclados en ellas. Asimismo, pretende proteger a las personas que no son capaces de obtener unos ingresos decentes a través del trabajo y empoderar a los trabajadores para que aprovechen las oportunidades económicas y encuentren una vía para salir de la pobreza.

El Piso Social combina el enfoque tradicional basado en el ciclo de vida, caracterizado por programas integrales de desarrollo humano para los niños y sus familias, las personas subempleadas y los trabajadores pobres (incluidos los que padecen alguna discapacidad) y las personas de edad (véase el gráfico 1), junto con los últimos desarrollos en el análisis de la pobreza y la vulnerabilidad. Estos últimos tienen en cuenta el empleo precario y la diversidad de estructuras familiares y constituyen la base de la mayor parte de los nuevos programas de protección social introducidos en los países en desarrollo.

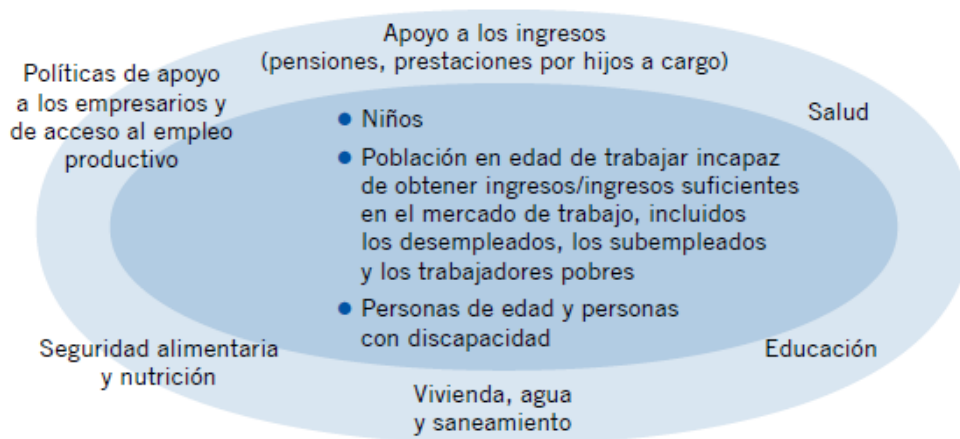
Se trata de un marco para coordinar las ayudas públicas destinadas a los hogares, que aborda las distintas causas de la pobreza y la exclusión social y busca



aprovechar la capacidad productiva de quienes están en condiciones de trabajar. Se presta particular atención a la potenciación de la mujer, como pone de relevancia el papel que atribuyen los programas de transferencias de ingresos y servicios sociales a la mujer dentro del hogar.

En el desarrollo del Piso Social resulta fundamental el vínculo entre la protección social y las políticas de empleo, de modo que las personas puedan encontrar trabajos productivos y decentes, evitando la dependencia a largo plazo e incentivando la participación en el mercado de trabajo.

Gráfico 1. El Piso de Protección Social: políticas sociales integradas para proteger y capacitar a las personas a lo largo de todo el ciclo de vida



Fuente: Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva. ILO, 2011

Aunque el Piso de Protección Social es un concepto mundial, los pisos de protección social existentes se han adaptado al marco de las estructuras institucionales, las restricciones económicas, las dinámicas políticas y las aspiraciones sociales propias de cada país. Por lo general, su proceso de aplicación será progresivo y gradual, en función de las prioridades y capacidades nacionales, sobre la base de los sistemas existentes de protección social y mediante fuentes sostenibles de financiación.

En la construcción de un sistema de protección social, el concepto de Piso de Protección Social debe entenderse como un primer paso hacia un nivel más elevado de protección. A medida que las economías crezcan y el espacio financiero y fiscal se amplíe, es de prever que el nivel de protección aumente. En aquellos países en que ya existe un sistema de protección social completo pero segmentado, el enfoque basado en el Piso no debe considerarse como una forma de reducir los niveles de protección, sino como parte del proceso destinado a reducir las eventuales brechas de cobertura y promover la coherencia de las



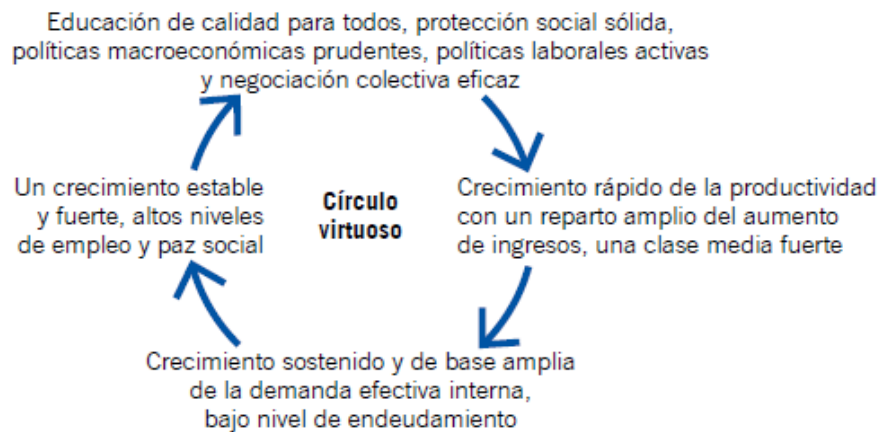


políticas sociales.

Como muestra el gráfico 2, una vez establecido, el Piso Social puede interpretarse también como el detonante de un círculo virtuoso de desarrollo que proporciona una vía de salida de la pobreza y la desigualdad, y hacia la adaptabilidad económica a largo plazo y el crecimiento inclusivo. El círculo virtuoso creado por la protección social puede transformarse en un mecanismo autopropulsado capaz de consolidar medidas de promoción del desarrollo humano que son sostenibles y pueden reproducirse en otros ámbitos, lo que se traduce en un desarrollo mayor y mejor.

El concepto de Piso de Protección Social difiere de forma sustancial de la noción de redes de seguridad social promovida por las instituciones financieras internacionales a finales de los años ochenta y principios de los noventa del siglo pasado en el contexto de los programas de reformas estructurales basados en el mercado.

Gráfico 2. El Piso puede estimular el desarrollo de un círculo virtuoso



Fuente: Notas de debate del Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social, por Kemal Derviş.

En 1993, la 47.ª reunión del Comité para el desarrollo, integrado por representantes del Banco Mundial y el FMI, reconoció la importancia de las redes de seguridad social para «mitigar los principales efectos negativos transitorios de la reforma económica sobre los grupos vulnerables y mejorar la viabilidad política de las reformas» (Grupo de evaluación Independiente, 2011, pág. 85). En la misma se reconocía que programas como el fondo de emergencia Social (feS), introducido en Bolivia con el apoyo del Banco Mundial en 1987, prestaban asistencia de emergencia y temporal a los pobres mediante la creación de empleo temporal y las transferencias de ingresos. Durante los años posteriores se desarrollaron fondos sociales similares en más de 60 países (ibid.).

En las redes de seguridad social, las políticas sociales eran consideradas como un





componente residual del desarrollo económico. la aplicación de este tipo de medidas obedecía a la necesidad de prestar asistencia a las personas pobres y vulnerables durante las reformas estructurales para mitigar los efectos de los ajustes estructurales y facilitar el respaldo político a los mismos. Estas medidas solían ser de carácter temporal y fragmentario y estar destinadas específicamente a las personas pobres y vulnerables dentro de un marco basado en las necesidades.

Durante el decenio 2000-2010, muchos países cuestionaron este enfoque. en Chile, por ejemplo, el proceso de democratización posterior al año 2000 contribuyó a una mayor concienciación sobre la conveniencia de pasar de un enfoque de la protección social basado en las necesidades a uno basado en los derechos que garantizaba los derechos sociales básicos como condición previa de la ciudadanía. El acceso a las prestaciones se universalizó de forma gradual, entre otras en las áreas de la salud, las pensiones, el desempleo, la atención infantil y la educación primaria. El enfoque residual y temporal fue sustituido por la perspectiva de un Piso de Protección Social, que hace de la protección social un componente pleno y permanente de la estrategia de desarrollo para un crecimiento integrador. Otros muchos países fueron testigos de procesos similares.

1.2. Los pisos de protección social en la práctica

En las Américas, uno de los principales componentes del piso de protección social en la argentina es la asignación Universal por Hijo (aUH). Este programa, iniciado en noviembre de 2009, combina las transferencias monetarias con el acceso a servicios esenciales para los niños y adolescentes hijos de personas desempleadas y de trabajadores de la economía informal, así como de anteriores beneficiarios de otros programas no contributivos. Por lo que se refiere a las personas mayores, en 2005 se modificó un plan de pensiones para crear el Plan de Inclusión Previsional. Este programa permitió incluir en el sistema de pensiones a las personas incapaces de alcanzar la cotización mínima exigida para el cobro de una pensión. Gracias a este programa, unos 2,5 millones de personas, en su mayoría mujeres que desempeñaban trabajos domésticos, pasaron a tener acceso a prestaciones contributivas. Además, en la argentina el piso social incluye una pensión no contributiva para las personas mayores que viven en la pobreza. En 2009, el 75 por ciento de los niños y adolescentes recibían asignaciones familiares y el 90 por ciento de las personas mayores percibía una pensión.

El piso de protección social del Brasil comprende, entre otros programas, el régimen de pensiones rurales, el programa de transferencias condicionadas Bolsa familia, el Sistema Único de Saúde, SUS (Sistema Único de Salud), de carácter universal, y las pensiones no contributivas de asistencia social para personas mayores y personas con discapacidad. el programa Bolsa familia cubre en la actualidad a alrededor de 13 millones de familias. el programa, iniciado en 2003, proporciona apoyo a los ingresos de las familias pobres, a condición de que cumplan con ciertos requisitos de desarrollo humano, tales como la asistencia de





los niños a la escuela, incluida su participación en actividades socioeducativas adicionales, la vacunación, la vigilancia de su situación nutricional y la sujeción a exámenes médicos pre y post natales. Se han realizado otros esfuerzos para incluir a los beneficiarios en el mercado laboral mediante el desarrollo de las competencias profesionales y otras políticas relativas al empleo. el presupuesto de 2009 fue de 11.800 millones de reales brasileños, equivalente a un 0,4 por ciento del PIB (OIT, de próxima publicación (b)). En 2011, el Gobierno inició el programa Brasil Sem Miséria (Brasil sin miseria), cuyo objetivo es proporcionar cobertura a los aproximadamente 16 millones de personas que viven con menos de 45 dólares al mes y erradicar la pobreza extrema para 2014. el programa combina la extensión del alcance de Bolsa familia con un mayor acceso a los servicios públicos (en particular, a la educación, la salud básica, el agua y el saneamiento, la electricidad y el alcantarillado) a los más necesitados. Además, incluye medidas para facilitar la inclusión productiva, como servicios de empleo, formación profesional y microcréditos.

En África existen experiencias notables de aplicación de elementos del Piso de Protección Social en Cabo Verde y Sudáfrica. Los principales componentes del piso de protección social de Cabo Verde se centran en la seguridad de los ingresos de las personas mayores y los niños, así como el acceso a la educación y a la atención médica esencial. En 2006 el país estableció una pensión social mediante la fusión de dos regímenes de pensiones no contributivas. Se trata de una pensión supeditada a la comprobación de recursos y está destinada a las personas de 60 o más años de edad y a los discapacitados. El coste estimado del programa es de aproximadamente el 0,4 por ciento del PIB. En la actualidad la pensión cubre a más del 90 por ciento de la población destinataria.

Cabo Verde ha comenzado a ampliar el seguro social a diversos grupos de la economía informal, como los trabajadores independientes, los trabajadores domésticos y los trabajadores de las pequeñas empresas y de las microempresas. Las medidas para extender la cobertura de la protección social han contribuido significativamente a reducir la tasa de pobreza del 36,7 por ciento de la población en 2001 al 26,6 por ciento en 2007 (OIT, de próxima publicación (c)).

En Sudáfrica, los principales elementos del piso de protección social son el programa de subvenciones para el cuidado de los niños y el programa de subvenciones para las personas mayores. el programa de subvenciones para el cuidado de los niños es un programa de transferencias monetarias basadas en el nivel de ingresos, que en la actualidad cubre aproximadamente al 90 por ciento de las familias pobres con hijos con derecho a percibir las subvenciones (7,5 millones de niños), y cuyo coste asciende aproximadamente al 1 por ciento del PIB. El programa de subvenciones para las personas mayores cubre casi a 2,6 millones de personas. Se trata de subvenciones supeditadas a la comprobación de recursos y financiadas con impuestos, y su coste asciende a alrededor del 1,4 por ciento del PIB. Las transferencias y servicios sociales no contributivos han mejorado sustancialmente el nivel de vida de los hogares más vulnerables en Sudáfrica, y sus efectos han reforzado el apoyo público a la ampliación de la seguridad social. Durante 2011-2012, el Gobierno tiene previsto gastar 97.600 millones de rand





(aproximadamente 14.200 millones de dólares de los estados Unidos), lo que representa cerca del 3,5 por ciento del PIB y del 12 por ciento del gasto público total. Además, se programó para el año 2011 la publicación de un documento consolidado de política destinado a establecer un seguro social integral y obligatorio que incluya un sistema de pensiones de base amplia. Dado que las cotizaciones estarían parcialmente subvencionadas por el estado, este sistema de pensiones sería asequible para los trabajadores de ingresos altos y bajos (OIT, de próxima publicación (d)).

En Asia, China e India han realizado avances significativos en el desarrollo de un Piso de Protección Social para sus ciudadanos. China, por ejemplo, incrementó la cobertura de salud básica del 15 al 85 por ciento de la población entre 2003 y 2008, incluyendo a aproximadamente 800 millones de personas en el sistema de cooperativas médicas rurales. En diciembre de 2009, China puso en marcha un régimen experimental de pensiones rurales que pretende dar cobertura a más 700 millones de personas de las zonas rurales para el año 20207. Se trata del proceso de inclusión social más rápido y de mayor envergadura del mundo, y se espera que contribuya sustancialmente a estimular la demanda interna china y a reorientar el crecimiento hacia el mercado interno. En la India, el Programa nacional de Garantía de empleo rural Mahatma Gandhi garantiza 100 días anuales de empleo por hogar. Se ha convertido en una de las más importantes iniciativas de protección social basadas en los derechos implementados en el mundo, y ha beneficiado a 52,5 millones de hogares. Además, la India puso en marcha recientemente el régimen de seguro social rashtriya Swasthya Bima Yojana (rSBY). Mediante un sistema de tarjetas inteligentes, el régimen brinda un seguro de salud por un monto de 30.000 rupias anuales (aproximadamente 640 dólares de los estados Unidos) en caso de hospitalización (incluida por maternidad) a las familias que viven por debajo del umbral de la pobreza en la economía informal. El programa, en funcionamiento desde abril de 2008, ha repartido más de 24 millones de tarjetas hasta agosto de 2011. Cada tarjeta cubre a cinco personas. El programa se ha extendido a los trabajadores de la construcción, los vendedores ambulantes, los trabajadores domésticos y los beneficiarios del Programa nacional de Garantía de empleo rural Mahatma Gandhi que hayan trabajado más de 15 días durante el ejercicio económico anterior. Existe una propuesta para ampliar el programa a los trabajadores de la minería, los traperos, los mozos de estación y los taxistas.

La mayoría de los países en la Unión europea (Ue) ya han establecido pisos de protección social nacionales casi completos que incluyen programas de ingreso mínimo y servicios sociales básicos. No obstante, existen algunas lagunas, problemas de coordinación y de coherencia, y duplicaciones entre programas sociales (Comisión europea, 2011a). Establecer un piso de protección social en la Ue supone colmar posibles carencias en el sistema actual, promover la integración entre políticas sociales y, en especial, los vínculos entre el ingreso mínimo y las políticas activas de mercado de trabajo. en este contexto, el programa francés revenu de solidarité active, que combina incentivos al trabajo con protección para los desempleados y los trabajadores pobres, puede considerarse un ejemplo de



políticas de piso de protección social en Europa.

1.3. Reconocimiento internacional

En el Pacto Mundial para el empleo, adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 98.^a reunión en 2009, se reitera asimismo el llamado a favor de articular una protección social adecuada para todos a partir de un Piso de Protección Social básico con el fin de poner en marcha «sistemas de protección social sostenibles concebidos para prestar asistencia a las personas vulnerables [y así] evitar el aumento de la pobreza, solventar dificultades sociales y, al mismo tiempo, contribuir a estabilizar la economía y a mantener y fomentar la empleabilidad» (OIT, 2009a, pág. 7).

En el documento final de la Cumbre de los Objetivos de desarrollo del Milenio (OdM), adoptado por consenso por la asamblea General el 22 de septiembre de 2010, se considera que el concepto de Piso de Protección Social figura entre las políticas y los enfoques que han alcanzado mayor éxito. en dicho documento se afirma que «promover el acceso universal a los servicios sociales y brindar niveles mínimos de protección social puede contribuir de manera importante a la consolidación de los beneficios ya logrados en materia de desarrollo y al logro de otros nuevos» (asamblea General de las naciones Unidas, 2010a, pág. 5). Las conclusiones de la Cumbre de los OdM sitúan el enfoque de Piso Social entre los temas más importantes de la agenda del desarrollo y sientan las bases para el fortalecimiento de los esfuerzos de coordinación interinstitucional.

En todo el mundo se suscribieron declaraciones similares. El Segundo Congreso Mundial de la Confederación Sindical Internacional (CSI), celebrado en Vancouver del 21 al 25 de junio de 2010, adoptó una resolución de apoyo al

«establecimiento y la aplicación de un paquete de beneficios mínimos para todos aquellos que lo necesiten [...] Un piso social universal debería ser financiado esencialmente mediante fondos públicos y cubrir a toda la población, hombres y mujeres, independientemente de su situación de empleo» (CSI, 2010, pág. 3).

En un discurso pronunciado ante la autoridad Monetaria de Singapur el 1.º de febrero de 2011, el director Gerente del fondo Monetario Internacional, Sr. Dominique Strauss-Kahn, declaró que «una protección social adecuada, fundamentada en un mínimo básico como el que propone la Organización Internacional del Trabajo (OIT), puede poner a los sectores más vulnerables de la sociedad al resguardo de lo peor de la crisis» (fMI, 2011a). A raíz de la histórica conferencia, celebrada en Oslo el 13 de septiembre de 2010, la OIT y el fMI acordaron colaborar para evaluar el concepto de un Piso de Protección Social para quienes viven en la pobreza y en situaciones vulnerables, dentro de un marco de mediano a largo plazo de estrategias de desarrollo y políticas macroeconómicas sostenibles (OIT y fMI, 2010).

En sus conclusiones, la Presidencia de la Octava Cumbre Asia-Europa (aSeM), celebrada los días 4 y 5 de octubre de 2010 en Bruselas, declara que «los líderes



también tomaron nota con interés del establecimiento gradual de un Piso de Protección Social a escala mundial, una de las nueve iniciativas conjuntas de la junta de jefes ejecutivos del Sistema de las naciones Unidas para la Coordinación, impulsada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Mundial de la Salud (OMS)», e insta a «un mayor intercambio de experiencias y de actividades de asistencia técnica a efectos de la aplicación de las políticas de bienestar social» (Cumbre Asia-Europa, 2010, pág. 6). en el comunicado final de la reunión de Ministros de Seguridad Social de la Unión europea, América latina y el Caribe, que tuvo lugar en Alcalá de Henares los días 13 y 14 de mayo de 2010, también se destacó la importancia de la Iniciativa del Piso de Protección Social auspiciada por la junta de jefes ejecutivos (Unión europea, 2010).

En Asia Meridional, el foro regional de Ministros de desarrollo Social de la UNESCO se reunió en Colombo, Sri Lanka, los días 20 a 22 de febrero 2011, e hizo pública la declaración de Colombo. En ella se afirmaba que «las medidas y sistemas de protección social, adoptados dentro de una perspectiva de desarrollo holística, representan una inversión en el desarrollo social y económico global y contribuyen a reducir la pobreza y la desigualdad, mejorar la inclusión y la cohesión social, y favorecer el crecimiento económico». en consecuencia, los ministros procedieron a reconocer la Iniciativa sobre el Piso de Protección Social de las naciones Unidas como uno de los medios que puede ayudar a la consecución de este objetivo (UNESCO, 2011).

En África, los mandantes tripartitos de la OIT adoptaron, el 8 de octubre de 2010, la declaración tripartita de Yaundé sobre la aplicación del Piso de Protección Social, por la que los estados Miembros y los interlocutores sociales de África se comprometen a adoptar los principios, los elementos principales y los aspectos prácticos del Piso de Protección Social. la declaración también alienta a la OIT a reforzar las actividades de cooperación técnica en esta área (OIT, 2010b).

El intercambio de experiencias y la promoción del Piso de Protección Social han sido particularmente intensos a través de los mecanismos de cooperación Sur-Sur y triangular. El Piso de Protección Social fue también uno de los temas principales de la exposición Mundial sobre desarrollo Sur-Sur 2010, organizada por la OIT y el PnUd en Ginebra del 22 al 26 de noviembre de 2010. Se están negociando otras actividades de cooperación como seguimiento del Protocolo de Intenciones Sur-Sur firmado entre la OIT y los gobiernos del Brasil, India y Sudáfrica en el marco de la iniciativa de desarrollo trilateral concertada entre la India, Brasil y Sudáfrica (Proyecto IBSa).

Los ministros de política social de los países de la OCDE se reunieron con sus homólogos de la federación de Rusia, Brasil, Indonesia y Sudáfrica en París, los días 2 y 3 de mayo de 2011, y reafirmaron «su compromiso de luchar contra el desempleo y la pobreza, así como de ofrecer una protección social adecuada y sostenible desde el punto de vista financiero, incluido un Piso de Protección Social básico en las economías emergentes y en desarrollo».

Durante los debates de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2011, el Piso Social recibió un apoyo generalizado de las delegaciones tripartitas de 160 países,



que acordaron debatir una nueva norma laboral internacional bajo la forma de una recomendación sobre el Piso de Protección Social en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2012 (OIT, 2011a).

En su última sesión de julio, el Consejo económico y Social de las naciones Unidas aprobó una resolución que «reconoce la necesidad de promover y hacer efectiva al menos una protección social básica con el fin de lograr condiciones de trabajo decente, así como unos pisos de protección social definidos a nivel nacional en todos los países, adaptados a las prioridades y circunstancias nacionales» (ECOSOC, 2011, pág. 2).

Por último, el concepto de Piso de Protección Social obtuvo el pleno respaldo del G-20. La declaración adoptada por los Ministros de empleo y Trabajo (27 de septiembre de 2011) recomienda el desarrollo de pisos de protección social definidos a nivel nacional con el objetivo de lograr un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado, y anima a las organizaciones internacionales a coordinar sus iniciativas para ayudar de forma más eficaz a los países a desarrollar sus pisos sociales. Asimismo, insta a garantizar fuentes de financiación eficaces (incluida la solidaridad internacional) para la aplicación de los pisos sociales definidos a nivel nacional. El Grupo de trabajo sobre desarrollo del G-20 también incluye el Piso de Protección Social como una de las cuestiones principales de la cooperación internacional con los países de ingresos bajos.

Dado este reconocimiento y respaldo internacionales tan amplios, es muy plausible que el concepto de Piso de Protección Social siga cobrando importancia en los programas nacionales y mundiales de políticas durante los próximos años.

2. PRESTACIÓN SOCIAL BÁSICA: DEFINICIÓN

La prestación social básica universal comprende una asignación económica suficiente como para que todo ciudadano de un país, en la medida de sus posibilidades y características, pueda hacer frente a las necesidades mínimas de supervivencia y que sea sufragada anualmente, teniendo en cuenta tanto la situación demográfica como económica del país (Cichon y Hagemeyer, 2004; Kulke, 2007).

Por otro lado, del análisis realizado sobre la Renta Básica (RB), se llega a la conclusión de que el concepto de RB que existe actualmente es muy amplio, y que son únicamente tres las características que la definen, lo cual da lugar a un gran abanico de suposiciones y diferentes interpretaciones sobre aspectos vitales, tales como la cuantía de la prestación o quién tiene derecho a ella.

Por todo ello, se puede constatar que existe la necesidad de aportar una nueva concepción de prestación básica universal y de llevar a cabo una reorientación de las actuales prestaciones existentes.

La RB en su estado más puro aboga por la universalidad, incondicionalidad e individualidad y es definida como un ingreso modesto pero suficiente para cubrir las necesidades básicas de la vida, a pagar a cada miembro de la sociedad como un



derecho, financiado por impuestos o por otros medios y no sujeto a otra condición que la de ciudadanía (Van Parijs, 1994; Raventós et al, 2001; BIEN, 2012). De esta definición se considera necesario que cubra las necesidades básicas de la vida y que se abone de manera individual. Sin embargo, es evidente que no debe ni puede ser un importe idéntico para todos los ciudadanos ya que existen factores o características dentro de las unidades familiares que condicionan y determinan el gasto en bienes necesarios. En este mismo sentido, Pinilla (2006), considera que la propia convivencia de la gran mayoría de personas genera importantes economías. En el mismo sentido, Carro (2003) considera que el “efecto convivencial” de las personas en unidades familiares hace que en la práctica el valor real del importe de la prestación a la que accede una persona no sea el mismo. Esto es debido que las economías de escala fruto de la convivencia (gastos compartidos) hace que la existencia de un único importe favorezca a quienes deciden convivir con otras personas. Lo cual provocaría una situación de desigualdad real y limitaría la libertad real de los individuos por lo que considera su condición de incondicionalidad una limitación de la RB.

Por todo ello, la prestación que se propone podría considerarse incondicional pero con algunos matices. Esto es debido a que no debería proporcionar la misma cuantía a todos los ciudadanos sino que debería tenerse en cuenta los factores de escala que permite reducir el gasto individual en aquellas unidades familiares de más de un miembro. La propuesta que se realiza se basa en el concepto de Prestación Social Básica (PSB) definida como “una asignación económica sufragada anualmente a cada ciudadano, suficiente para que pueda hacer frente a las necesidades mínimas de supervivencia y acorde a factores que la condicionan y determinan, tales como la edad, tamaño del municipio de residencia, la situación laboral del sustentador principal, el número de dependientes y la comunidad autónoma de residencia” (Peña-Miguel et al., 2013).

La PSB busca como objetivo cubrir las necesidades básicas suponiendo que la Administración Pública suministra de forma gratuita o subvencionados servicios como la sanidad y la educación pública.

Es una medida de gasto social, donde se pueden especificar los siguientes efectos que tendría la implantación de una PSB sobre el conjunto de la sociedad:

1. Mejorar el sistema de protección social existente y cuyo objeto de cobertura sean las personas sin recursos o con carencias y no las personas en paro. De forma que se garanticen rentas adecuadas para la mayoría, sin que supongan un mayor ingreso en familias que disponen de niveles de renta superiores a la media, y no se deje sin protección a quien nada tiene, porque su relación con el mercado de trabajo es más débil.
2. Desarrollar políticas igualitarias que deberán financiarse fiscalmente y mediante cotizaciones sociales pero también con reducciones de apoyo para las personas en situación económica menos vulnerable. Todo ello con el objetivo de aportar seguridad así como invertir el hecho relevante de que en las épocas de crecimiento económico esta desigualdad no cede (Ayala et al., 2009), porque al concentrarse en las capas de la población con una relación





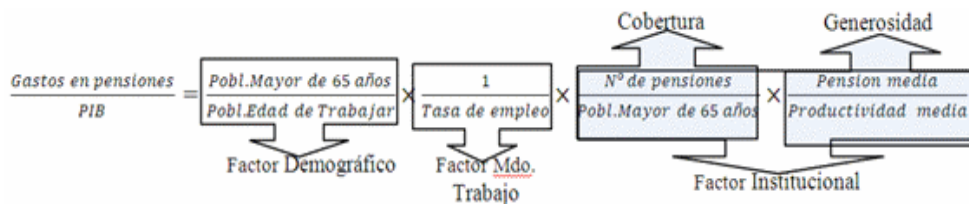
menos intensa y más alejada del sistema de relaciones laborales, los procesos de creación de empleo benefician menos y más tarde a los excluidos que a los incluidos.

3. Atender la demanda de seguridad económica ante las contingencias y riesgos de la sociedad moderna, canalizado a través del sector público ya que éste ha demostrado sus ventajas competitivas en términos de eficiencia frente al sector privado para atender este tipo de demanda de gasto en bienestar social (Bandrés, 2012).
4. Dotar a los ciudadanos de un nivel de vida aceptable (Storms y Van den Bosch, 2009) el cual depende del nivel de precios y de la disponibilidad de obtener públicamente bienes y servicios. El problema radica en determinar cuál debería ser dicho nivel (Frazer y Marlier, 2009). Así se ha considerado que podría asemejarse al 60% de la mediana de la distribución de la renta, medida que se considera debe marcar el nivel de Rentas Mínimas (Parlamento Europeo, 2010).

La PSB común para cada ciudadano, pero de un importe dependiente de los factores/circunstancias que le afecten, ha de apoyarse en una estructura desarrollada de servicios públicos: sanitarios, educativos y sociales.

3. PRINCIPIOS PARA LA PRESTACION SOCIAL BASICA

Sin que en el Estado dedique al gasto público una parte importante del PIB no es posible tener un estado del bienestar. Acorde al estudio de la evolución del gasto en pensiones para España elaborado tras la comparación de trabajos de distintos autores (Conde-Ruiz y Alonso, 2006) lleva a realizar una descomposición de dicho gasto, en tres factores valorándolos como porcentaje del PIB (Producto Interior Bruto): el factor demográfico, el factor del mercado de trabajo y el factor institucional. En dicho trabajo se establece la siguiente relación:



FUENTE: (Conde-Ruiz y Alonso, 2006)

Si se pretende que el gasto en pensiones se mantenga como un porcentaje constante del PIB, será necesario que o bien disminuya el grado de cobertura, o bien el grado de generosidad, o ambos. Sin embargo, es difícil que se produzca, ya que el factor institucional depende de la legislación y por lo tanto no es algo que se pueda modificar fácilmente. Tanto el factor demográfico como el factor del mercado de trabajo se toman como datos, el primero debido a que sus previsiones son muy fiables y el segundo por impredecible, sólo cabe el realizar supuestos sobre su evolución.





Lógicamente pueden haber variaciones demográficas, económicas e institucionales que puntualmente provoquen un déficit excesivo en el sistema, pero una política presupuestaria racional permite que el cociente gasto/PIB vuelva a su nivel original tras un periodo en el que ha variado de forma importante. Obviamente, esto exige generar superávit primarios importantes tras el periodo de crecimiento del cociente deuda/PIB.

Los gobiernos a través de sus presupuestos económicos asignan recursos para hacer frente a los gastos anualmente estimados. Adicionalmente las empresas y los ciudadanos, en su ámbito, también aportan vía ingresos (impuestos) para hacer frente a los gastos que acometen los estados.

Un gobierno debe tener en cuenta cómo influyen sus decisiones de gasto presupuestado en la sociedad, en sus personas y en las generaciones posteriores, dado que los gobiernos tienen influencia en la distribución de los recursos entre generaciones (OCDE, 2009). Existen tres principios a tener en cuenta sobre la equidad de ingresos/gastos generacionales (Barrell y Weale, 2010):

- 1 Cada cohorte o generación debe abonar sus propios gastos.
- 2 El gobierno debe reasignar recursos entre las generaciones a fin de alcanzar un óptimo inter-temporal.
- 3 Los recursos deben reasignarse de manera que las generaciones vivas tengan estándares de vida similares.

Para cumplir con el pilar inicial, el Estado debe buscar como objetivo socialmente responsable no solo la transparencia en la rendición de cuentas por la administración de los recursos en forma eficiente, sino también la racionalidad presupuestaria. Es decir, realizar las intervenciones necesarias para que la equidad intra e inter generacional sea sostenible.

De las herramientas que disponen los gobiernos para hacer un adecuado seguimiento de los efectos que pueden producirse, la contabilidad generacional proporciona información relevante que, a su vez, determina los principios que deben reunir dichos presupuestos:

- 1 Información relevante. Los presupuestos deben dar información relevante de la RB a abonar a los ciudadanos, Se debe indicar, por ello, el gasto vital a abonar, tanto la fuente como la finalidad de dicho gasto al que se dedica la Renta Básica.
- 2 Transparencia de la gestión presupuestaria. Dentro de las fuentes de ingresos se contemplan no sólo las cotizaciones sociales que realicen los trabajadores, sino también los impuestos pagados (y su tipología), transferencias de otras administraciones del estado con autonomía de presupuesto y transferencias del sistema de seguridad social.
- 3 Transferencia de recursos entre las diversas generaciones en cada momento de tiempo. La población actual y futura es diferente y es necesario proceder a comparar inter-temporalmente el estado de ingresos y gastos que se realicen por cada generación y poder apreciar la viabilidad financiera inter-temporal de





una determinada decisión, que se supone permanecerá sin cambios en el futuro. En éste punto mediante la comparación de las cuentas generacionales de las cohortes presentes y futuras es posible valorar el grado de redistribución inter-generacional implícito en el presupuesto público.

4. EL MÍNIMO VITAL COMO BASE PARA LA DETERMINACIÓN DE LA CUANTÍA DE LA PRESTACIÓN

Con el fin de abordar el coste que representa una prestación social básica determinada a través del gasto en bienes vitales y la situación familiar de cada ciudadano, se aborda primeramente el diseño del cálculo de la prestación básica. Para ello seguimos la propuesta de Peña-Miguel et al (2013). Esta propuesta se centra en la determinación de aquellos factores que influyen en el consumo que realiza el ciudadano en bienes de primera necesidad. Se refiere al gasto realizado y no al ingreso o salarios percibidos. Es más apropiado emplear el nivel de gasto en un rango de productos determinados que sirven para mantener un nivel de vida adecuado que los ingresos recibidos por la unidad familiar que realiza el gasto, pues en ciertos niveles económicos no se comunica lo realmente ganado pero sí lo realmente gastado (Storms & Van der Bosch, 2009).

El diseño de esta prestación implica el análisis de su finalidad. Sabiendo que es un importe económico cuya finalidad es hacer frente a las necesidades básicas del ciudadano, se ha de analizar el gasto existente en aquellos bienes de consumo que sean básicos para todo ciudadano. En España la información del gasto se realiza a través de la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF). Ésta estructura el gasto de las familias en 12 grandes grupos (cuadro 1).

Cuadro 1: Grupos de Gasto en la EPF

Grupo	Gasto
1.	Alimentos y bebidas no alcohólicas,
2.	Bebidas alcohólicas y tabaco
3.	Artículos de vestir y calzado
4.	Vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles
5.	Mobiliario, equipamiento del hogar y gastos corrientes de conservación de la vivienda.
6.	Salud
7.	Transportes
8.	Comunicaciones
9.	Ocio, espectáculos y cultura
10.	Enseñanza
11.	Hoteles, cafés y restaurantes
12.	Otros bienes y servicios

Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares 2010

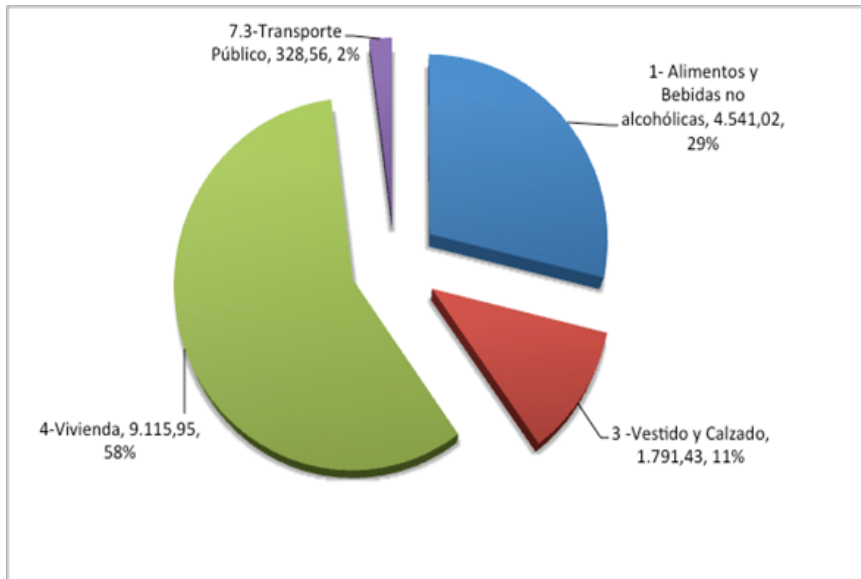
Por tanto, los gastos en los que se centra esta prestación serán los siguientes gastos vitales para subsistir (Maslow, 1943; Menger, 1997; Clark, 2005; Rosetti, 2008):

- alimentos y bebidas no alcohólicas (gastos recogidos en el Grupo 1 de la EPF).
- artículos de vestir y calzado (Grupo 3 de EPF) ;



- gastos de vivienda (Grupo 4: luz, agua, electricidad, alquiler imputado en EPF)
- gasto del transporte público (Grupo7- Subgrupo 7.3 de EPF).

Gráfico 1: Proporción de cada gasto anual sobre el gasto total de los hogares en 2010



Fuente: Elaboración propia con datos de la EPF 2010

Los gastos considerados de primera necesidad son los que mayor peso tienen dentro de la estructura de doce gastos existentes en la EPF. Es por ello que es primordial centrarse en el estudio de los gastos que consideramos como vitales con el fin de dar cobertura a los mismos a través de la prestación básica. Su composición se indica en el Gráfico 3 y del análisis de los datos de la encuesta realizada en el año 2010 se desprende que:

- Casi un tercio de los gastos (29,52%) se dedican a la vivienda (compra o mantenimiento).
- Los gastos en alimentos (14,70%) y transporte (12,33%) tienen pesos relevantes en la cesta total.
- Los gastos en conceptos donde la oferta pública es mayoritaria tienen poco peso: enseñanza (1,09%) o salud (3,15%).

El análisis de la tipología de las familias por gasto realizado permite identificar aquellos factores propios de los individuos y de sus familias que condicionan el gasto, independientemente de influencias políticas o ideologías gubernamentales (Figari, Matsaganis & Sutherland, 2013). Es indudable que existen características en la unidad familiar que van a condicionar el gasto realizado: el número de integrantes de la unidad familiar hace que se incrementen las necesidades económicas pero no proporcionalmente (Ando y Modigliani, 1957); las distintas

características de la comunidad de residencia condiciona las pautas de consumo así como la evolución diferenciada en los precios respecto a la inflación estatal (Aldás et al, 2006), etc.

5. GASTOS PARA BIENES VITALES

Definido el concepto de prestación social básica analizaremos las características o factores de los hogares y de los individuos, estudiaremos los gastos de éstos prestando especial atención a los gastos en bienes vitales. Todo ello con el fin de determinar la cuantía de la prestación social básica que corresponde a cada ciudadano.

5.1. Caracterización de los hogares y de los individuos.

En cualquier ciencia, no hay medición sin teoría y en ciencias sociales, no hay medición de conceptos polisémicos, como la desigualdad y la redistribución de la renta, sin juicios de valor.

El modelo que se tratará de elaborar en el epígrafe siguiente se refiere a un caso ideal en que hay que distribuir una cierta cantidad de una variable unidimensional, en este caso Prestación Social Básica, entre un conjunto finito de individuos con características dispares.

El importe económico distribuido ha de hacer frente al gasto de la unidad familiar y éste a su vez depende de las características y composición de ésta. Así su número de integrantes hace que se incrementen las necesidades económicas, aunque no proporcionalmente (Ando y Modigliani, 1957). Por otra parte, la región de residencia influye también en el gasto, por las distintas pautas de consumo y evolución de precios que tiene cada Comunidad Autónoma (CC.AA) respecto al Estado (Aldás et al., 2006).

La mayoría de estudios que analizan las rentas sociales emplean valores agregados de gasto público. Frente a éstos se encuentran los modelos que se basan en la unidad familiar –family approach- (Adema, 2006; Frazer & Marlier, 2009; Gough et al., 1997; Immervoll, 2012, Nelson, 2010; Van Mechelen et al., 2011) aunque con limitaciones por las distintas tipologías de familias que pueden existir.

Por otra parte, destacados autores (Ruiz-Castillo, 2007, Regidor et al., 2003, Coulter et al., 1992 a) manifiestan como mayor dificultad el hecho de que los individuos que encontramos en la realidad, lejos de ser homogéneos, difieren en distintas características que se consideran moralmente relevantes en la evaluación de las distribuciones de renta.

Entre las diversas fuentes de heterogeneidad destacan:

1. Los individuos viven en hogares de distinto tamaño y composición, por lo que habrá que reconocer que tiene distintas “necesidades” – y por tanto, distintos derechos sobre la renta total.
2. Se ha destacado la necesidad de distinguir entre los determinantes de las rentas que están bajo la responsabilidad de los individuos y los que están

fuera de su control (Roemer, 1998). Desde esta perspectiva, las únicas diferencias de renta socialmente preocupantes son las atribuibles a las diferencias en estas últimas, entre los que pueden encontrarse el sexo y la edad del sustentador principal (Roemer et al., 2003).

3. Las diferencias socio-demográficas y económicas importantes que existen entre individuos idénticos y que actualmente son cubiertas parcialmente por una gran variedad de programas de rentas mínimas que ofrecen las distintas administraciones. En este sentido, existe un problema de equidad interterritorial en la evolución de las rentas mínimas al igual que existe este problema entre los diferentes países de Europa (Beramendi, 2012).
4. La variación del consumo entre hogares con bajo nivel de renta podría ser menor que la variación que puede haber entre hogares con un nivel de renta alto. Esto es debido a que la dispersión en el consumo entre hogares con nivel de renta alto será mayor que en aquellos con nivel de renta más bajo puesto que en el consumo de un hogar no sólo influye el nivel de renta sino otras variables que no tenemos en cuenta como los gustos, preferencias en el consumo, factores culturales, etc.

A pesar de que existen numerosas variables que influyen en los patrones de consumo (Aldás et al., 2007), como son, la edad, el género, el nivel educativo del sustentador principal, el tamaño, la clase social y la etapa del ciclo de vida del hogar, entre otras, se centra en el gasto acometido según qué clase de productos se consume y la cuantía de dicho consumo. Con ello se pretende determinar la proporción de gasto que se dedica a bienes y productos de primera necesidad. Para ello se analizan los patrones de consumo de los hogares españoles, a través de los datos de las Encuestas de Presupuestos Familiares.

Existen características en la unidad familiar que particularizan el gasto realizado. Así el número de integrantes en ésta hace que se incrementen las necesidades económicas pero no proporcionalmente (Ando y Modigliani, 1957). Por otra parte, la comunidad de residencia influye también en el gasto, por las distintas características que la comunidad tiene en las pautas de consumo y la evolución diferenciada en los precios respecto a la inflación estatal (Aldás et al., 2006).

5.2. Estudio de los gastos de la unidad familiar

Para determinar la cuantía de la PSB no debemos centrarnos en los ingresos sino en la finalidad que deben tener los recursos asignados al ciudadano, ya que el nivel de ingresos que es considerado adecuado no siempre está determinado explícitamente. Esto es debido a que en numerosas ocasiones por razones socio culturales los individuos muestran cierta reticencia a mostrar sus ingresos reales algo que no necesariamente ocurre con sus patrones de gasto, consumo y calidad de vida (Albert y Davia, 2011).

El nivel de ingresos que puede ser adecuado en una sociedad, región, no siempre es explícito ya que suele basarse en acuerdos políticos y refleja los valores e ideologías de los gobiernos (Figari, et al., 2013).

En algunos casos, el nivel adecuado de ingresos dependerá del nivel de precios y la disponibilidad pública de abastecimiento de esos bienes y servicios. Ambas son probablemente diferentes en unos países y otros (Frazer & Marlier, 2009). De esta manera, es reciente el interés en el llamado “presupuesto de referencia”, que es la suma del coste de una lista ampliamente aceptada de artículos básicos requeridos por los sustentadores principales de diferentes hogares con el fin de mantener un nivel de vida aceptable (Storms & Van der Bosch, 2009). Por ello, se emplean para el análisis del gasto realizado por los hogares en bienes y servicios que se utilizan para satisfacer directamente las necesidades de los miembros del hogar. El gasto en consumo del hogar que será tenido en cuenta comprende:

- Las compras efectuadas bajo forma monetaria.
- El valor estimado de ciertos bienes y servicios, tales como el valor de productos procedentes del autoconsumo o el autosuministro (tanto si son consumidos por el hogar como si son regalados a otros hogares), las remuneraciones en especie de los empleadores a sus asalariados, los alquileres imputados a los propietarios de viviendas o a los que las disfrutan de forma gratuita o semigratuita, y las comidas y/o cenas gratuitas o bonificadas en el lugar de trabajo o en el establecimiento de hostelería propiedad del hogar. El autoconsumo, autosuministro y el salario en especie deben valorarse a los precios que los vendedores tienen que pagar para reponerlos, esto es, considerando márgenes nulos. En la práctica es difícil que los hogares dispongan de esta información, por ello la valoración podrá realizarse a precios de mercado (INE, 2012).

La aproximación a los gastos, se realiza a través de la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF). En ella se particularizan los ingresos y los diversos gastos que acometen las familias españolas. Los micro-datos de las encuestas de presupuestos familiares incluyen las distintas circunstancias de las familias, tales como situación laboral del sustentador principal, número de miembros del hogar, número de dependientes a cargo, el gasto en los diferentes bienes de consumo y servicios, los ingresos de la unidad familiar, entre otros. Sin embargo, los ingresos contemplados no se adecúan a la realidad (Johansson, 2007) y en las escalas más bajas no se informa de las rentas realmente percibidas (Meyer et al., 2009), ya que resulta difícil conocer el importe real de ingresos de cada unidad familiar por diferentes motivos:

- ingresos no reflejados por ser obtenidos en el ámbito de la economía sumergida,
- autónomos que no reflejan sus ingresos reales, simplemente por desconfianza antes el uso que se pueda hacer de esta información, etc.



- En definitiva, existe una tendencia a encubrir el importe de ingresos por diferentes razones socio-culturales, algo que no necesariamente ocurre con sus patrones de consumo y calidad material de vida (Albert & Davia, 2011).

Ante este hecho constatado, es más adecuado ceñirse a los gastos que realizan y que describen los productos que conforman su cesta de compra por la existencia de problemas de medición anteriormente comentados. De esta forma y sobre el total de gasto realizado se puede apuntar la parte de gasto destinada por las familias a su mínimo vital.

No obstante, previamente al análisis de los diferentes conceptos mínimos vitales se deben tener en cuenta otros factores utilizados en la presente tesis doctoral como son la focalización en los gastos como base para el cálculo de la prestación básica y no los ingresos del conjunto de la unidad familiar así como la justificación de lo que se entiende por bienes necesarios o vitales para su cobertura a través de la PSB, lo cual será analizado en el siguiente epígrafe.

5.3. Cobertura de los bienes necesarios o vitales

No existe consenso sobre cuál podría ser el estándar de vida (Storm & Van den Bosch, 2009) aunque se suele elegir el umbral de pobreza o 60% de la mediana de la distribución de ingresos (Parlamento Europeo, 2010), si bien cada familia y a tenor de sus posibilidades económicas destina unos recursos a hacer frente a su gasto vital.

No obstante y a pesar de que existen numerosas variables que influyen en los patrones de consumo (Aldás et al., 2007), como son la edad, el género, el nivel educativo del sustentador principal, el tamaño, la clase social y la etapa del ciclo de vida del hogar, entre otras, sí existe consenso en que se debe hacer frente a los gastos de primera necesidad (Standing, 2004).

El concepto de bienes de primera necesidad en términos de consumo de bienes "basic needs" fue introducido por la OIT en 1976 en la Conferencia Mundial de Empleo.

Se define "bien de primera necesidad" a aquel bien básico cuya demanda apenas varía al hacerlo el ingreso del consumidor¹ (Bleichmar, 1977). Estos bienes son independientes del lugar o la época en la que las personas viven, hasta el punto de que el individuo no entraría a preocuparse de otras hasta que no viera que éstas han quedado cubiertas (Maslow, 1943; Menger, 1997). Son considerados como necesarios, vitales o primarios para subsistir: alimento; vestido y calzado; vivienda y transporte público (Rosetti, 2008; Clark 2005) y que son los que difícilmente llegan a cubrir las personas que se encuentran por debajo del umbral de pobreza (Guio, 2005; 2006).

En el presente trabajo, por tanto, se va a analizar el consumo realizado en los bienes que se consideran básicos para cubrir las necesidades vitales de cada

¹ La elasticidad-ingreso de la demanda es menor que uno.





individuo en base a la propuesta realizada en el año 2005 por el Banco Mundial al incluir el pilar cero de protección social, el cual establece la conveniencia de asignar una cantidad económica a cada ciudadano en función de su propia situación, teniendo en cuenta la situación demográfica y económica de cada país (Holzman y Hinz, 2005). Esta asignación económica entra dentro de la concepción de la Renta Básica (Van Parijs, 1994, Iglesias, 2001; Noguera y Raventós, 2004; Raventós et al., 2001, Peña-Miguel et al., 2012) y es acorde a la prestación social básica que presentamos (Peña-Miguel et al., 2013).

Por otra parte, cabe destacar que a pesar de que la fuente de información principal sobre las necesidades básicas de los individuos es el hogar, el énfasis se centra en el individuo, por ser la individualidad una de las características que definen la prestación básica. Sin embargo, a pesar del carácter de derecho individual que se le atribuye a esta prestación básica, conviene matizar otro carácter que debe tener y es el de uniformidad. Para ello, debe tenerse en cuenta que la mayoría de las personas comparte su vida con otras y por tanto, las economías de escala asociadas a la convivencia pluripersonal deben ser introducidas en el análisis (Casassas, 2011). Las categorías de gasto donde se dan economías de escala son principalmente en los gastos en vivienda y transporte y en menor medida en ropa y calzado (Sánchez-Macías y Rodríguez, 2004). En este sentido, la equivalencia utilizada es la raíz cuadrada del número de miembros del hogar familiar como utilizan otros autores (Oliver et al., 2007; Roemer et al., 2003; Atkinson y Brandolini, 2000).

Debemos hacer frente entonces al problema de comparar hogares con diferentes características y necesidades, derivados fundamentalmente del número de miembros del hogar y sus diferentes edades. La forma más común de comparar hogares heterogéneos es a partir de la renta o gasto per cápita, que analizaremos en el apartado siguiente.

Evidentemente dentro de la población española existen diferencias socio-demográficas y económicas importantes (Camacho et al., 2008) y éstas han de tenerse en cuenta al diseñar este derecho económico.

En todo lo anterior ha de tenerse en cuenta la vocación universal, la cual pretende sustituir las rentas mínimas ofrecidas por las CCAA y convertirse así en un derecho o prestación universal, individual e incondicional. Por todo ello, es de recibo analizar las necesidades vitales que dan origen al abono de una PSB, así como analizar los diferentes factores que afectan a la diferenciación de las pautas de consumo y que particularizan la asignación económica (PSB) acorde a las características propias de cada ciudadano/unidad familiar.

6. LA ENCUESTA DE PRESUPUESTOS FAMILIARES

La muestra de la EPF del año 2010 la componen 22.203 hogares españoles y es representativa del total de la población. De su análisis se conseguirá no sólo fijar los factores que indican el mínimo vital, sino también sus relaciones de acuerdo a distintas variables observadas, como son el nivel salarial (menor valor de PSB a





mayores salarios), zona de residencia, ocupación, cargas familiares, etc. De esta manera, se conseguirá una cobertura según sub-colectivos. Localizados y validados los distintos sub-colectivos o estratos de población, así como los factores multiplicadores, se procede finalmente a baremar la prestación que le correspondería a cada unidad familiar acorde a sus propias características.

6.1. Base económica para la determinación de la prestación de PSB o distribución del gasto en España

Habiendo considerado que la prestación social básica es un importe económico cuya finalidad es hacer frente a las necesidades básicas del ciudadano, se ha de analizar el gasto existente en aquellos bienes de consumo que sean básicos para todo ciudadano. Con este fin como subobjetivo se analizarán los diversos conceptos de gasto que realizan las familias españolas a través de la Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF), tales como número de hijos a cargo, densidad del municipio, edad del sustentador principal, situación laboral, comunidad autónoma de residencia.

El cuadro 2 muestra la proporción de cada gasto anual sobre el gasto total del conjunto de bienes que consume cada unidad familiar a partir del análisis de los microdatos de la EPF del año 2010, estandarizados en la Unión Europea.

Cuadro 2: Proporción de cada gasto anual sobre el gasto total en el Estado.

ESTADO	PROMEDIO DEL GASTO	% CADA GASTO/ GASTO TOTAL 2010
1- Alimentos y Bebidas no alcohólicas	4.541,02	14,70%
2- Bebidas alcohólicas	621,59	2,01%
3-Vestido y Calzado	1.791,43	5,80%
4-Vivienda	9.115,95	29,52%
5-Mobiliario	1.548,87	5,01%
6-Salud	973,30	3,15%
7-Transportes	3.808,28	12,33%
7.3- transporte público	328,56	1,06%
8- Comunicaciones	935,20	3,03%
9- Ocio, espectáculos y cultura	2.056,02	6,66%
10- Enseñanza	336,10	1,09%
11- Hoteles, cafés y restaurantes	2.832,04	9,17%
12- Otros bienes y servicios	2.325,86	7,53%
Total	30.885,67	100,00%

Fuente: Elaboración propia con micro-datos de la EPF año 2010.



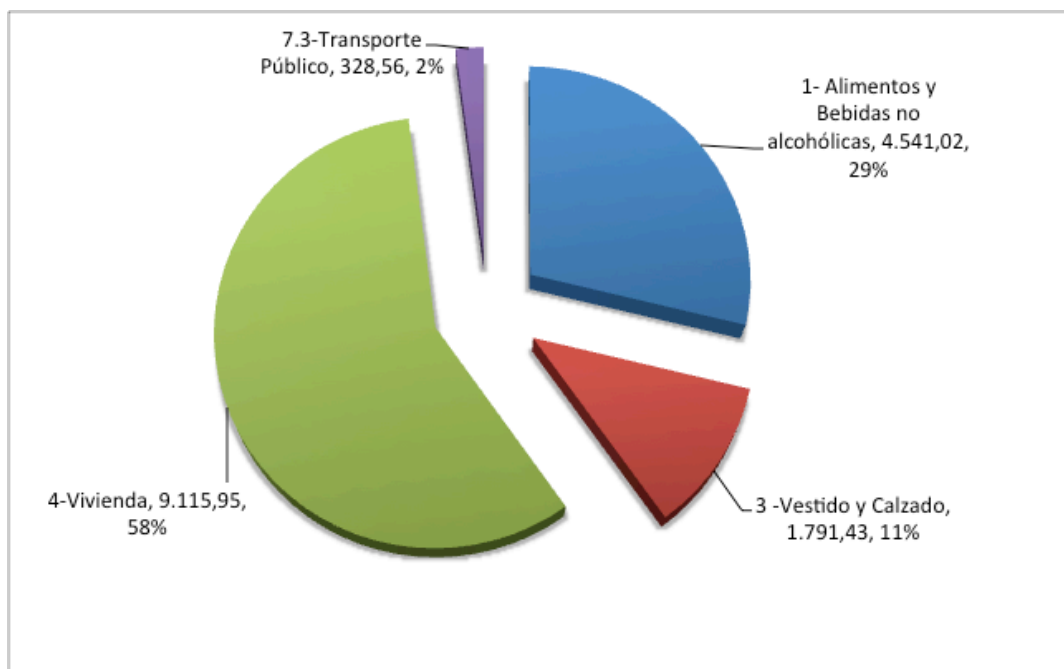
Sin embargo, los gastos en los que se centra el análisis (gastos vitales para subsistir) son:

- alimentos y bebidas no alcohólicas (gastos recogidos en el Grupo 1).
- artículos de vestir y calzado (Grupo 3) ;
- gastos de vivienda (Grupo 4: luz, agua, electricidad, alquiler imputado)
- gasto del transporte público (Grupo7- Subgrupo 7.3).

Las categorías de gasto donde se dan economías de escala son principalmente en los gastos en vivienda y transporte y en menor medida en ropa y calzado (Sánchez Macías y Rodríguez, 2004).

El Gráfico 2 muestra la proporción o peso que cada uno de los gastos que componen el gasto global de PSB tiene sobre el total del mismo.

Gráfico 2.: Proporción de cada gasto anual que compone el Gasto total de PSB tiene sobre el mismo



Fuente: Elaboración propia con micro-datos de la EPF año 2010.

Del cuadro 2 y gráfico 2 obtenemos los siguientes resultados significativos.

1. Bajo la denominación grupo 01 se encuentran los productos alimenticios generalmente comprados para ser consumidos en el domicilio, donde su gasto medio para España en el año 2010, es 4.541,02 €, lo cual supone un 14,70% del gasto total del conjunto de bienes y un 28,78% del gasto en los bienes que componen la PSB, en adelante gasto vital.



2. En el grupo 03 se incluyen los gastos de primera necesidad correspondientes al subgrupo 03.1 Artículos de vestir y 03.2 Calzado. Ascendió a 1.791,43 €, lo cual supone un 5,80% del gasto total del conjunto de bienes y un 11,35% del gasto vital.
3. Bajo este epígrafe número 4 se incluyen aquellos dirigidos a los alquileres imputados a la vivienda en propiedad así como los alquileres imputados a otras viviendas a disposición del hogar y sus gastos de mantenimiento y uso (INE, 2010). Para el año 2010 ha sido de 9.115,95€, lo cual supone un 29,52% del gasto total del conjunto de bienes y un 57,78% del gasto vital.
4. Finalmente dentro de este grupo 07.3 se contempla exclusivamente el servicio de transporte público al considerar éste un concepto necesario y vital a cubrir dentro de las necesidades básicas. En la EPF de 2010 el gasto ha sido de 328,56 €, lo cual supone un 1,06% del gasto total del conjunto de bienes y un 2,08% del gasto vital.

Como conclusión general, se puede afirmar que en 2010, los hogares españoles destinan el mayor porcentaje de sus gastos totales al concepto de la vivienda, tanto si tomamos como referencia su proporción sobre el gasto total como sobre el gasto en bienes vitales, seguido más de lejos por el gasto en alimentos y bebidas no alcohólicas, transporte y resto de bienes y servicios. Esto puede ser debido a la burbuja inmobiliaria sobre el precio de las viviendas que ha llegado a su techo en el año 2011. Es por ello que consideramos primordial, centrarse en el estudio de los gastos considerados como vitales para subsistir.

Se profundizará en este apartado atendiendo a las distintas variables a tener en cuenta y en base a las cuales las familias han materializado sus gastos en los últimos años. De su análisis se pueden obtener hechos diferenciadores de consumo (y gasto, por tanto) que pueden crear variables que particularicen el importe de PSB a abonar.

- Número de dependientes/miembros en la unidad familiar
- Zona de residencia: urbana/rural
- Comunidad Autónoma
- Intervalo total de gasto
- Etc.

Todos ellos son variables que nos expresan pautas de consumo por intervalos y que, a su vez, nos pueden determinar multiplicadores (positivos o negativos) sobre un valor básico de prestación.





6.2. Comparativa EPF 2007 y 2010. España y CAPV.

En el presente epígrafe se procede a realizar un análisis descriptivo de los datos de la encuesta de presupuestos familiares del año 2010 para España y para estos bienes de los años 2010 y 2007 elaborada por el INE realizando una comparativa de la evolución de dichos gastos en estos años.

En esta encuesta nos centramos en los gastos vitales que se han definido como vitales y que corresponden a:

- alimentos y bebidas no alcohólicas (gastos recogidos en el Grupo 1: alimentos y bebidas no alcohólicas);
- artículos de vestir y calzado (Grupo 3) ;
- gastos de vivienda (Grupo 4: luz, agua, electricidad, alquiler imputado)
- gasto del transporte público (Grupo7- Subgrupo 7.3).

Las características muestrales de ambas EPF se indican en el cuadro 3.

Cuadro 3: Características de la EPF

	ESPAÑA		CAPV	
	2010	2007	2010	2007
Nº Hogares muestra	22.203	21.542	2.093	1.995
Nº Hogares población	17.252.700	16.448.400	857.459	837.223

Fuente: Elaboración propia

La EPF facilita el número de hogares en España y recoge la distribución de los hogares por Comunidad Autónoma en porcentaje, correspondiendo a la CAPV un 4,97% del total hogares de España para el año 2010 y un 5,09% para el año 2007. Con estos porcentajes se puede calcular el número estimado de hogares existentes en la CAPV para dichos años como se recoge en el cuadro 4.

Cuadro 4: Evolución del gasto medio en los conceptos vitales para el Estado

PROMEDIO DE GASTO	2007	2010	Δ GTO	IPC VAR	CONSUMO
ALIMENTOS Y BEBIDAS NO ALCOHOLICAS	4.809,28	4.541,02	-5,58%	7,30%	-12,88%
VESTIDO Y CALZADO	2.203,99	1.791,43	-18,72%	1,40%	-20,12%
VIVIENDA	8.223,90	9.115,95	10,85%	18,30%	-7,45%
TRANSPORTE PUBLICO	4.592,73	3.808,28	-17,08%	14,70%	-31,78%

Fuente: Elaboración propia con micro-datos de la EPF años 2007 y 2010.

Para cada uno de ellos y en base a los micro-datos de la EPF apuntada se obtienen el gasto medio en estos bienes y la variación correspondiente (cuadro 5).



Cuadro 5: Evolución del gasto medio en los conceptos vitales para la CAPV

PROMEDIO DE GASTO	2007	2010	Δ GTO	IPC VAR	CONSUMO
ALIMENTOS Y BEBIDAS NO ALCOHOLICAS	4.284,80	4.895,51	14,25%	9,01%	5,24%
VESTIDO Y CALZADO	2.401,10	2.191,81	-8,72%	2,03%	-10,75%
VIVIENDA	9.995,47	11.332,29	13,37%	18,06%	-4,69%
TRANSPORTE PUBLICO	512,41	450,45	-12,09%	14,45%	-26,54%

Fuente: Elaboración propia con micro-datos de la EPF años 2007 y 2010.

i) *Gasto medio en grupo 01: alimentos y bebidas no alcohólicas*

Bajo esta denominación se encuentran los productos alimenticios generalmente comprados para ser consumidos en el domicilio, donde su gasto medio para España en el año 2007 fue de 4.809,28 euros al año (30,84% del total del gasto) y para el año 2010, 4.541,02 euros, (28,78% del gasto vitales). Por el efecto del IPC desde 2007 a 2010 (7,30%), resulta que los hogares españoles han reducido su consumo en alimentos y bebidas no alcohólicas en un 12,88%.

En lo que respecta a la CAPV, el gasto en este concepto asciende en 2007 a 4.284,80 euros al año (24,92% del total del gasto vitales) y para el año 2010, 4.895,51 euros (25,94% del gasto vital). Igualmente, debido al IPC desde 2007 a 2010 (9,01%), los hogares vascos han aumentado su consumo de alimentos y bebidas no alcohólicas en un 5,24%.

ii) *Gasto medio en grupo 03: artículos de vestir y calzado.*

En este apartado se incluyen los gastos de primera necesidad correspondientes aal subgrupo 03.1 Artículos de vestir y 03.2 Calzado. Del análisis de los microdatos de la EPF de 2007 y 2010 obtenemos los siguientes resultados significativos.

Para el conjunto de España, el gasto medio en vestido y calzado para el año 2007 fue de 2.203,99 euros al año (14,13% del total del gasto vital). Para el año 2010 ascendió a 1.791,43 euros (11,35% del gasto vital). Teniendo en cuenta que el IPC desde 2007 a 2010 ha sido del 1,40%, esto quiere decir que las familias españolas han optado por reducir drásticamente el consumo de dichos bienes en una cifra incluso superior al incremento del IPC en los cuatro años (un 20,12%).

En lo que respecta a la CAPV, el gasto medio en vestido y calzado para el año 2007 fue de 2.401,10 euros al año (13,96% del total del gasto vital) mientras que para el año 2010 ascendió a 2.191,81 euros (11,62% del gasto vital). Siendo el IPC existente desde 2007 a 2010 del 2,03%, las familias han optado por reducir el consumo de dichos bienes en un 10,75% en dicho periodo.





iii) *Gasto medio en grupo 04: vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles.*

Bajo este epígrafe se incluyen aquellos dirigidos a los alquileres imputados a la vivienda en propiedad así como los alquileres imputados a otras viviendas a disposición del hogar y sus gastos de mantenimiento y uso (EPF, 2010).

De los resultados para España se obtiene que el gasto medio en vivienda para el año 2007 fue de 8.223,90 euros al año (52,73% del total del gasto vital) y para el año 2010 9.115,95 euros (57,78% del gasto vital).. Teniendo en cuenta un IPC en ese periodo 18,30% resulta que los hogares españoles han reducido el consumo un 7,45%.

En la CAPV se obtiene para el año 2007, 9.995,47 euros al año (58,13% del total del gasto vital) y para el año 2010, 11.332,29 euros (60,05% del gasto vital). Teniendo en cuenta el IPC desde 2007 a 2010 en la CAPV de 13,47%, resulta que los hogares vascos han reducido el consumo un 4,69%.

El gasto en este concepto es el que supone un mayor porcentaje de entre todos los gastos en los que incurre el hogar familiar.

iv) *Gasto medio en grupo 07.3: transporte público.*

Dentro de este apartado se contempla exclusivamente el servicio de transporte público al considerar éste un concepto necesario y vital a cubrir dentro de las necesidades básicas.

Los resultados obtenidos para España durante el año 2007 fue de 358,84 euros al año (2,30% del total del gasto vital) y 328,56 euros (2,08% del gasto vital) para 2010. Con un IPC sectorial en ese periodo 14,70%, se obtiene que las familias españolas han reducido el consumo de dichos bienes un 31,78%.

Cuadro 6: Proporción de cada gasto sobre el gasto total en el Estado

PROMEDIO DE GASTO	AÑO 2007	AÑO 2010	Δ GTO	%cada Gasto/ TOTAL 2007	%cada Gasto/ TOTAL 2010
ALIMENTOS Y BEBIDAS NO ALCOHOLICAS	4.809,28	4.541,02	-5,58%	30,84%	28,78%
VESTIDO Y CALZADO	2.203,99	1.791,43	-18,72%	14,13%	11,35%
VIVIENDA	8.223,90	9.115,95	10,85%	52,73%	57,78%
TRANSPORTE PUBLICO	358,84	328,56	-8,44%	2,30%	2,08%
TOTAL	15.596,02	15.776,96	1,16%	100,00%	100,00%

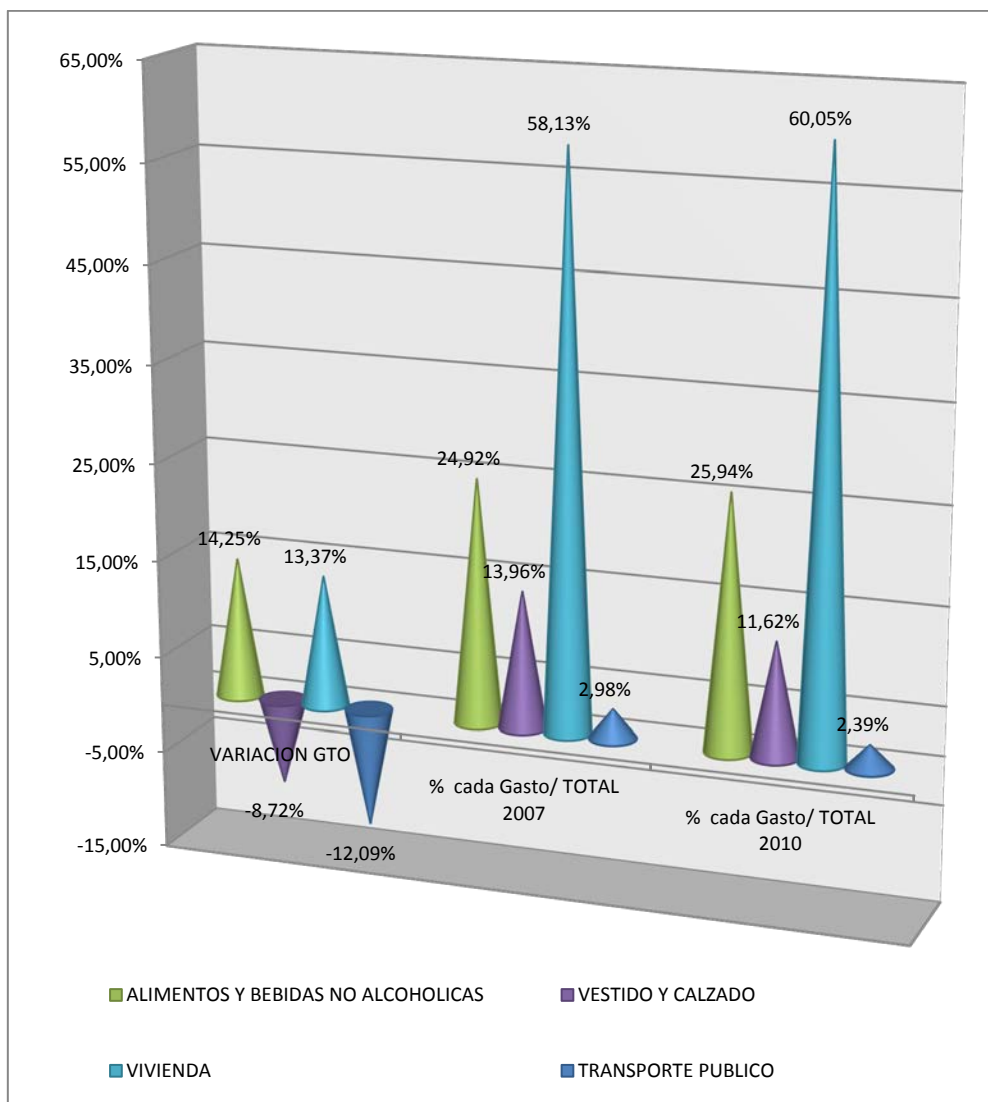
Fuente: Elaboración propia con micro-datos de la EPF años 2007 y 2010.

Para la CAPV y en el año 2007 se gastó en este concepto 512,41 euros al año como media (2,98% del total del gasto vital) y para el año 2010 450,45 euros (2,39% del gasto vital). Con un IPC en la CAPV desde 2007 a 2010 del 14,45%, las familias vascas también han reducido el consumo de dichos bienes un 26,54%.



Como se desprende del análisis de los datos para la CAPV y la totalidad de España, las variaciones del gasto en consumo de los distintos bienes son bien diferentes. Así mientras que en el Estado se ha reducido un 5,585% (cuadro 6) el consumo de alimentos y bebidas alcohólicas en la CAPV éste ha aumentado un 14,25% (Cuadro 7). Vestido y calzado han visto reducido su consumo en ambos casos aunque en menor proporción en la CAPV 8,72% frente a un 18,72%. Sin embargo el gasto en vivienda se ha incrementado casi en el mismo porcentaje para ambos casos (entorno al 13%). También ha experimentado variación en el mismo sentido decreciente el gasto en transporte público aunque en una menor medida en la CAPV, como puede apreciarse en el cuadro 7 y gráfico 4.

Gráfico 4: Proporción de cada gasto sobre el gasto total en el Estado.



Fuente: Elaboración propia

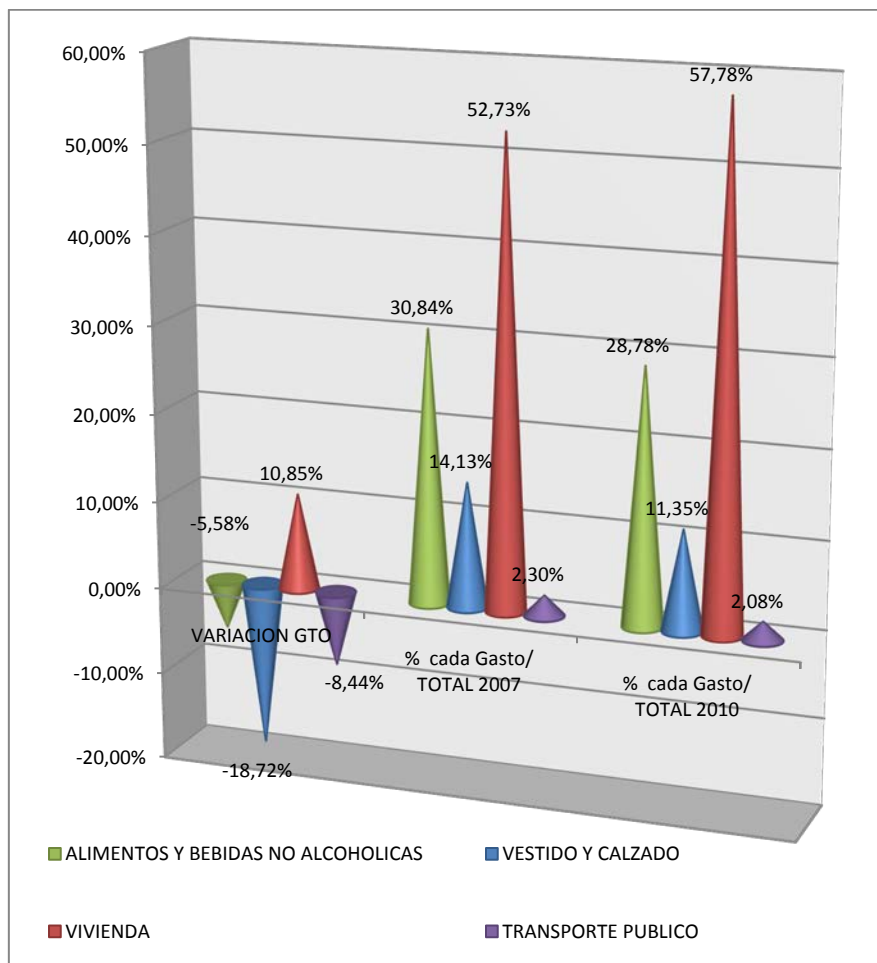


Cuadro 7: Proporción de cada gasto sobre el gasto total para la CAPV

PROMEDIO DE GASTO	AÑO 2007	AÑO 2010	Δ GTO	%cada Gasto/ TOTAL 2007	%cada Gasto/ TOTAL 2010
ALIMENTOS Y BEBIDAS NO ALCOHOLICAS	4.284,80	4.895,51	14,25%	24,92%	25,94%
VESTIDO Y CALZADO	2.401,10	2.191,81	-8,72%	13,96%	11,62%
VIVIENDA	9.995,47	11.332,29	13,37%	58,13%	60,05%
TRANSPORTE PUBLICO	512,41	450,45	-12,09%	2,98%	2,39%
TOTAL	17.193,78	18.870,06	9,75%	100,00%	100,00%

Fuente: Elaboración propia con micro-datos de la EPF años 2007 y 2010.

Gráfico 5: Proporción de cada gasto sobre el gasto total en la CAPV



Fuente: Elaboración propia

