

Bienestar social y riesgo de pobreza en Castilla y León

**Informe a Iniciativa
Propia IIP 2/10**



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN

BIENESTAR SOCIAL Y RIESGO DE POBREZA
EN CASTILLA Y LEÓN

Informe a Iniciativa Propia IIP 2/10

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
Comunidad de Castilla y León

Bienestar social y riesgo de pobreza en Castilla y León

Informe a Iniciativa Propia
IIP 2/10



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN



Edición electrónica disponible en Internet:
www.cescyl.es/informes/iniciativapropia.php

La reproducción de esta publicación está permitida citando su procedencia.

Edita: Consejo Económico y Social de Castilla y León
C/ Duque de la Victoria, 8, 3ª y 4ª planta. 47001 Valladolid. España
Tel.: 983 394 200 - Fax: 983 396 538
cescyl@cescyl.es - www.cescyl.es

I.S.B.N.: 978-84-95308-44-4

Depósito Legal: VA-572/2010

Diseño y Arte final: dDC, Diseño y Comunicación

COMPOSICIÓN DEL PLENO DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

A 12 DE JULIO DE 2010

Presidente: D. José Luis Díez Hoces de la Guardia
Vicepresidentes: D. Agustín Prieto González. *Sindical*
D. Jesús María Terciado Valls. *Empresarial*
Secretario General: D. José Carlos Rodríguez Fernández

Consejeros Titulares

GRUPO I. ORGANIZACIONES SINDICALES MÁS REPRESENTATIVAS

• Unión General de Trabajadores. UGT

D. Luis Mariano Carranza Redondo
D.ª Patricia García de Paz
D. Óscar Mario Lobo San Juan
D.ª Nuria Pérez Aguado
D. Agustín Prieto González
D. Regino Sánchez Gonzalo

• Comisiones Obreras de Castilla y León. CCOO

D. Vicente Andrés Granado
D. Saturnino Fernández de Pedro
D.ª Bernarda García Córcoba
D. Ángel Hernández Lorenzo
D. Esteban Riera González
D.ª Ana M.ª Vallejo Cimarra

GRUPO II. ORGANIZACIONES EMPRESARIALES MÁS REPRESENTATIVAS

• Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León. CECALE

D. Roberto Alonso García
D. Santiago Aparicio Jiménez
D. Luis Javier Cepedano Valdeón
D. Avelino Fernández Fernández
D. Héctor García Arias
D. Ángel Herrero Magarzo
D. Juan Antonio Martín Mesonero
D. Pedro Palomo Hernangómez
D. Antonio Primo Sáiz
D. Manuel Soler Martínez
D. Roberto Suárez García
D. Jesús María Terciado Valls

GRUPO III

• Expertos designados por la Junta de Castilla y León

D. Francisco Albarrán Losada
D. José Luis Díez Hoces de la Guardia
D. Juan José Esteban García
D. Juan Carlos Gamazo Chillón
D. José Antonio Mayoral Encabo
D.ª Asunción Orden Recio

• Organizaciones Profesionales Agrarias

- Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores
de Castilla y León. ASAJA

D. Donaciano Dujo Caminero
D. José María Llorente Ayuso

- Unión de Campesinos de Castilla y León. UCCL

D. Ignacio Arias Ubillos

- Unión de Pequeños Agricultores

de Castilla y León. UPA

D. Julio López Alonso

• Asociaciones o Federaciones de Asociaciones de Consumidores de Ámbito Regional

- Unión de Consumidores de Castilla y León. UCE

D. Prudencio Prieto Cardo

• Cooperativas y Sociedades Laborales

- Asociación de Empresas de Trabajo Asociado.
Sociedades Laborales de Castilla y León. AEMTA

D. Santiago Molina Jiménez

Consejeros Suplentes

GRUPO I. ORGANIZACIONES SINDICALES MÁS REPRESENTATIVAS

• Unión General de Trabajadores. UGT

D. Modesto Chantre Pérez
D.ª Luz Blanca Cosío Almeida
D. Gabriel Gómez Velasco
D. Manuel López García
D.ª Agustina Martín Viñas
D. Jesús María Sanz Cobos

• Comisiones Obreras de Castilla y León. CCOO

D.ª Elsa Caballero Sancho
D. Carlos Castedo Garvi
D.ª Eva Espeso González
D.ª Montserrat Herranz Sáez
D.ª Yolanda Rodríguez Valentín
D.ª Beatriz Sanz Parra

GRUPO II. ORGANIZACIONES EMPRESARIALES MÁS REPRESENTATIVAS

• Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León. CECALE

D.ª Sofia Andrés Merchán
D. Bernabé Cascón Nogales
D. Luis de Luis Alfageme
D. Carlos Galindo Martín
D.ª Sonia González Romo
D.ª Mercedes Lozano Salazar
D.ª Sonia Martínez Fontano
D.ª Emiliana Molero Sotillo
D. Luis Carlos Parra García
D. Félix Sanz Esteban
D. José Luis de Vicente Huerta
D. Jaime Villagrà Herrero

GRUPO III

• Expertos designados por la Junta de Castilla y León

D. Carlos Manuel García Carbayo
D.ª M.ª del Rosario García Pascual
D. Modesto Martín Cebrián
D.ª M.ª Jesús Maté García
D. Joaquín Rubio Agenjo
D.ª Isabel Villa Santamarta

• Organizaciones Profesionales Agrarias

- Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores
de Castilla y León. ASAJA

D. Lino Rodríguez Velasco
D.ª Nuria Ruiz Corral

- Unión de Campesinos de Castilla y León. UCCL

D. José Ignacio Falces Yoldi

- Unión de Pequeños Agricultores

de Castilla y León. UPA

D.ª M.ª Luisa Pérez San Gerardo

• Asociaciones o Federaciones de Asociaciones de Consumidores de Ámbito Regional

- Unión de Consumidores de Castilla y León. UCE

D.ª Dolores Vázquez Manzano

• Cooperativas y Sociedades Laborales

- Federación de Cooperativas de Trabajo
de Castilla y León. Coop

D. Alberto Boronat Martín

COMPOSICIÓN DE LAS COMISIONES DEL CES

A 12 DE JULIO DE 2010

COMISIÓN PERMANENTE

Presidente	D. José Luis Díez Hoces de la Guardia	EXPERTOS
Vicepresidentes	D. Agustín Prieto González	UGT
	D. Jesús María Terciado Valls	CECALE
Consejeros	D. Juan Carlos Gamazo Chillón	EXPERTOS
	D. Héctor García Arias	CECALE
	D. Ángel Hernández Lorenzo	CCOO
	D. Julio López Alonso	UPA
	D. Esteban Riera González	CCOO
	D. Roberto Suárez García	CECALE
Secretario General	D. José Carlos Rodríguez Fernández	

COMISIONES DE TRABAJO

I. ECONOMÍA

Presidente

D. Ángel Herrero Magarzo.
CECALE

Vicepresidente

D. Manuel Soler Martínez. CECALE

Consejeros

D. Roberto Alonso García. CECALE

D. Vicente Andrés Granado.
CCOO

D. Ignacio Arias Ubillos. UCCL

D. Donaciano Dujo Caminero.
ASAJA

D. Óscar Mario Lobo

San Juan. UGT

D. José Antonio Mayoral Encabo.
EXPERTOS

D. Régino Sánchez Gonzalo. UGT

Secretaría

(por delegación
del Secretario General)

D.ª Cristina García Palazuelos.
CES de Castilla y León

II. MERCADO LABORAL

Presidenta

D.ª Bernarda García Córcoles.
CCOO

Vicepresidente

D. Saturnino Fernández de Pedro.
CCOO

Consejeros

D. Santiago Aparicio Jiménez.
CECALE

D. Mariano Carranza Redondo.
UGT

D. Luis Javier Cepedano Valdeón.
CECALE

D. Juan José Esteban García.
EXPERTOS

D. José M.ª Llorente Ayuso. ASAJA

D. Santiago Molina Jiménez.
AEMTA

D. Antonio Primo Sáiz. CECALE

Secretario

(por delegación
del Secretario General)

D. Francisco Manuel Díaz Juan.
CES de Castilla y León

III. CALIDAD DE VIDA Y PROTECCIÓN SOCIAL

Presidenta

D.ª Asunción Orden Recio.
EXPERTOS

Vicepresidente

D. Francisco Albarrán Losada.
EXPERTOS

Consejeros

D. Avelino Fernández Fernández.
CECALE

D.ª Patricia García de Paz. UGT

D. Juan Antonio Martín Mesonero.
CECALE

D. Pedro Palomo Hernangómez.
CECALE

D.ª Nuria Pérez Aguado. UGT

D. Prudencio Prieto Cardo. UCE

D.ª Ana María Vallejo Cimarra.
CCOO

Secretaría

(por delegación
del Secretario General)

D.ª Susana García Chamorro.
CES de Castilla y León



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL **COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN**

ÚLTIMAS PUBLICACIONES

Informes anuales

Situación Económica y Social de Castilla y León de los años 2003 al 2009

Informes a Iniciativa Propia del CES

- IIP 1/03** El Empleo de los Jóvenes en Castilla y León
- IIP 2/03** Repercusiones y Expectativas Económicas generadas por la Ampliación de la UE en los Sectores Productivos de Castilla y León
- IIP 3/03** Investigación, Desarrollo e Innovación en Castilla y León
- IIP 1/04** Las Mujeres en el Medio Rural en Castilla y León
- IIP 2/04** Crecimiento Económico e Inclusión Social en Castilla y León
- IIP 1/05** Las Empresas Participadas por Capital Extranjero en Castilla y León
- IIP 2/05** La Situación de los Nuevos Yacimientos de Empleo en Castilla y León
- IIP 1/06** La Inmigración en Castilla y León tras los procesos de regularización: aspectos poblacionales y jurídicos
- IIP 2/06** La Evolución de la Financiación Autonómica y sus repercusiones para la Comunidad de Castilla y León
- IIP 3/06** La Cobertura de la Protección por Desempleo en Castilla y León
- IIP 4/06** La Gripe Aviar y su Repercusión en Castilla y León
- IIP 1/07** Incidencia y Expectativas Económicas para los Sectores Productivos de Castilla y León generadas por “la Ampliación a 27” y “el Programa de Perspectivas Financieras 2007-2013” de la Unión Europea
- IIP 2/07** La Conciliación de la vida personal, laboral y familiar en Castilla y León
- IIP 1/08** La Relevancia de los Medios de Comunicación en Castilla y León
- IIP 2/08** El régimen impositivo al que están sometidas las empresas de Castilla y León y su relación con el de otras Comunidades Autónomas
- IIP 1/09** Perspectivas del envejecimiento activo en Castilla y León
- IIP 2/09** Expectativas del sector de la Bioenergía en Castilla y León
- IIP 1/10** Integración del sector metal-mecánico de Castilla y León en el ámbito de la fabricación de los sectores aeronáutico y ferroviario
- IIP 2/10** Bienestar Social y riesgo de pobreza en Castilla y León



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN

ÚLTIMAS PUBLICACIONES

Colección de Estudios

- N.º 6 Aspectos Comerciales de los Productos Agroalimentarios de Calidad en Castilla y León
- N.º 7 El sector de Automoción en Castilla y León. Componentes e Industria Auxiliar
- N.º 8 Aplicación del Protocolo de Kioto para Castilla y León
- N.º 9 Desarrollo Agroindustrial de Biocombustibles en Castilla y León
- N.º 10 Satisfacción de los ciudadanos con el servicio de las Administraciones Públicas
- N.º 11 El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en Castilla y León desde la perspectiva de género. Una propuesta a favor de las mujeres asalariadas
- N.º 12 Sectores y subsectores sin regulación colectiva en Castilla y León
- N.º 13 Impacto de la transposición de la *Directiva de Servicios* en Castilla y León

Memorias anuales de Actividades

Memoria de Actividades de los años 2003 al 2009

Revista de Investigación Económica y Social

Revista nº 6 Enero/diciembre 2003

Premio de Investigación 2003

- Valoración económica de bienes públicos en relación al patrimonio cultural de Castilla y León. Propuesta y aplicación empírica.

Revista nº 7 Enero/diciembre 2004

Premio de Investigación 2004

- Perfil económico y financiero de los cuidados de larga duración. Análisis de la Situación en Castilla y León.
- *Accésit*: La conciliación de la vida laboral y familiar en Castilla y León.
- *Trabajo seleccionado para publicación*: Distribución y consumo de productos ecológicos en Castilla y León: modelos de canales comerciales, localización y hábitos de consumo. Análisis y evaluación.



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN

ÚLTIMAS PUBLICACIONES

Revista de Investigación Económica y Social

Revista nº 8 Enero/diciembre 2005

Premio de Investigación 2005

- Participación y representación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales. Especial referencia a las previsiones al respecto contenidas en los convenios colectivos de Castilla y León.
- *Accésit*: La compraventa on-line de alimentos en Castilla y León. Opiniones de empresas y consumidores.
- *Trabajo seleccionado para su publicación*: Representación de la clase política en Castilla y León. Un estudio de los procuradores (2003-2007).

Revista nº 9 Enero/diciembre 2006

Premio de Investigación 2006

- Las disparidades territoriales en Castilla y León: Estudio de la convergencia económica a nivel municipal.
- *Trabajo seleccionado*: Análisis de la "burbuja inmobiliaria" en España y su impacto sobre Castilla y León: un estudio jurídico-económico.

Revista nº 10 Enero/diciembre 2007

Premio de Investigación 2007

- "Las Universidades de Castilla y León ante el reto del Espacio Europeo de Educación Superior. Un análisis de su competitividad y eficiencia".
- *Accésit*: "Los efectos redistributivos del presupuesto municipal en un Estado descentralizado".

Revista nº 11 Enero/diciembre 2008

Premio de Investigación 2008

- "Estimación de los beneficios de los ecosistemas forestales regionales para los habitantes de la Comunidad Autónoma de Castilla y León".
- *Accésit*: "Principales Líneas programáticas y normativas diseñadas en la Comunidad Autónoma de Castilla y León para la tutela de las situaciones de monoparentalidad".

Revista nº 12 Enero/diciembre 2009

Premio de Investigación 2009

- *Desierto*
- *Accésit*: "El desarrollo del potencial empresarial de los estudiantes en las Universidades públicas de la Comunidad Autónoma de Castilla y León".



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL *COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN*

PRÓXIMAS PUBLICACIONES

Informes anuales

- Situación Económica y Social de Castilla y León en 2010

Informes a Iniciativa Propia del CES

- La atención de la dependencia en Castilla y León
- Evolución de la incorporación de la mujer al mercado laboral de Castilla y León. Retos actuales y oportunidades
- Resultados del sistema educativo en Castilla y León. Especial referencia al ámbito universitario
- Perspectivas de la población de Castilla y León

Revista de Investigación Económica y Social

Nº 13 Premio de Investigación 2010
Convocado en BOCyL nº 194, de 08-10-2009

Colección de Estudios

Nº 14 Premio Colección de Estudios 2010
Convocado en BOCyL nº 117, de 21-06-2010
Tema: "Estado actual y perspectivas de la colaboración público-privada"

Memoria anual de Actividades

Memoria de Actividades 2010

PARTE I
INFORME A INICIATIVA PROPIA

BIENESTAR SOCIAL Y RIESGO DE POBREZA
EN CASTILLA Y LEÓN

I. INTRODUCCIÓN	23
II. LA MEDICIÓN DE LA POBREZA Y DEL BIENESTAR SOCIAL	24
II.A La distribución de la renta y el riesgo de pobreza en Castilla y León	24
II.B La caracterización de la pobreza en Castilla y León	26
II.C La exclusión social en Castilla y León	30
II.D Aproximación a la medición del bienestar social en Castilla y León	34
III. AGENTES Y POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL	37
III.A Políticas y programas contra la pobreza y la exclusión social en la Unión Europea y España	37
III.B Políticas y actuaciones contra la exclusión social en Castilla y León	40
III.C El papel del Tercer Sector Social en la lucha contra la exclusión social en Castilla y León	42
IV. CONCLUSIONES	43
V. RECOMENDACIONES	49

PARTE II
DOCUMENTO TÉCNICO

BIENESTAR SOCIAL Y RIESGO DE POBREZA
EN CASTILLA Y LEÓN

PARTE I. LA MEDICIÓN DE LA POBREZA Y DEL BIENESTAR SOCIAL

C1. LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA Y EL RIESGO DE POBREZA EN CASTILLA Y LEÓN	71
1.1 El análisis de la pobreza monetaria: algunos aspectos metodológicos	74
1.1.1 El concepto y la medición de la pobreza monetaria	74
1.1.1.1 <i>Las líneas de pobreza</i>	75
1.1.1.2 <i>Las medidas de pobreza</i>	76
1.1.1.3 <i>La variable objeto de estudio</i>	82
1.1.1.4 <i>La unidad de análisis</i>	83
1.1.1.5 <i>La escala de equivalencia</i>	84
1.1.1.6 <i>La inferencia estadística de las medidas de pobreza</i>	84
1.1.2 La Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del INE	86
1.2 La evolución de la distribución de la renta y la pobreza en Castilla y León	93
1.2.1 La realidad socioeconómica y demográfica en Castilla y León	93
1.2.1.1 <i>El PIB a precios de mercado</i>	93
1.2.1.2 <i>La renta nacional disponible per cápita</i>	97
1.2.1.3 <i>La población</i>	98
1.2.1.4 <i>El mercado de trabajo</i>	100
1.2.2 La distribución de la renta en Castilla y León	102
1.2.2.1 <i>La posición económica de los hogares y de las personas</i>	103
1.2.2.1.1 La posición económica de los hogares	103
1.2.2.1.2 La posición económica de las personas	111
1.2.2.2 <i>La desigualdad en la distribución personal de la renta equivalente</i>	124
1.2.3 El riesgo de pobreza en Castilla y León	129
1.2.4 Comparación de la situación de Castilla y León con España y la Unión Europea	139
1.2.4.1 <i>Comparación en el ámbito regional español</i>	139
1.2.4.2 <i>Comparación en el contexto europeo</i>	148
1.3 La distribución de la renta y la pobreza en Castilla y León. Una síntesis de resultados	150
C2. LA CARACTERIZACIÓN DE LA POBREZA EN CASTILLA Y LEÓN	155
2.1 Análisis de la pobreza en función de las características del hogar	158
2.1.1 El grado de urbanización	158
2.1.2 El tamaño del hogar	162
2.1.3 El régimen de tenencia de la vivienda	165
2.1.4 La estructura familiar	167
2.1.5 La situación del hogar con respecto a la actividad	172
2.1.6 La situación del hogar con respecto al grado de intensidad del trabajo	175
2.2 Análisis de la pobreza en función de las características de las personas	178
2.2.1 La edad y el sexo de las personas	178
2.2.2 La actividad laboral más frecuente y el sexo de las personas de 16 o más años	183
2.2.3 El nivel de estudios y el sexo de las personas de 25 o más años	190

2.3 La caracterización de la pobreza monetaria en Castilla y León. Síntesis de resultados	194
C3. LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN CASTILLA Y LEÓN	199
3.1 La pobreza multidimensional y la exclusión social: marco conceptual	202
3.1.1 De la pobreza monetaria a la exclusión social	202
3.2 Análisis de la privación material en Castilla y León	205
3.2.1 La capacidad financiera de los hogares	207
3.2.2 El equipamiento de los hogares	209
3.2.3 La habitabilidad de las viviendas	211
3.2.4 La privación material	213
3.2.4.1 <i>El nivel de privación material en Castilla y León y en España</i>	213
3.2.4.2 <i>La relación entre privación material y riesgo de pobreza</i>	217
3.2.4.3 <i>Los colectivos de personas más afectados por la privación material</i>	221
3.3 Aproximación a la medición de la exclusión social en Castilla y León	232
3.3.1 La exclusión social en la Encuesta de Condiciones de Vida 2008	232
3.3.2 El nivel de exclusión social en Castilla y León	235
3.3.2.1 <i>La distribución de la variable de Exclusión Social (ES)</i>	235
3.3.2.2 <i>La incidencia e intensidad de la exclusión social en Castilla y León</i>	241
3.4 La exclusión social en Castilla y León. Síntesis de resultados	249
C4. APROXIMACIÓN A LA MEDICIÓN DEL BIENESTAR SOCIAL EN CASTILLA Y LEÓN	255
4.1 El análisis del bienestar social: concepto y medición	258
4.1.1 El concepto de bienestar y su medición	258
4.1.2 Los indicadores sintéticos de bienestar	262
4.2 La medición del bienestar social en Castilla y León	265
4.2.1 Los ámbitos del bienestar social y sus posibles indicadores	265
4.2.2 Elaboración de un indicador sintético para medir el bienestar social	269
4.2.2.1 <i>Definición y propiedades del indicador sintético de distancia DP2</i>	270
4.2.2.2 <i>Neutralidad de las ponderaciones en el indicador sintético DP2</i>	271
4.2.2.3 <i>Comparaciones independientes de la base de referencia en la metodología DP2</i>	274
4.3 El nivel de bienestar social en Castilla y León	275
4.3.1 Resultados del análisis	275
4.3.2 Análisis comparativo de Castilla y León con otras comunidades autónomas y con el conjunto de España	247
4.3.3 Dimensión territorial del bienestar social en Castilla y León. Disparidades interprovinciales	280
4.3.4 Relevancia de los indicadores simples en las disparidades interprovinciales de Castilla y León	285
4.4 Aproximación a la medición de bienestar social en Castilla y León. Síntesis de resultados	297
4.5 Apéndice. Indicadores simples utilizados para el análisis del bienestar social en Castilla y León	300

PARTE II. AGENTES Y POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL

C5. POLÍTICAS Y PROGRAMAS CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑA	311
5.1 Exclusión social y pobreza: una delimitación terminológica	314
5.2 La estrategia europea de inclusión social	322
5.2.1 De los Programas de Acción contra la Pobreza a la Estrategia Europea de Inclusión Social	323
5.2.2 El desarrollo de la Estrategia Europea de Inclusión Social en el período 2000-2005	325
5.2.3 La Estrategia de Lisboa Renovada: cambios en la Estrategia Europea de Inclusión Social	328
5.2.4 El 2010 como Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social	333
5.3 La política social en España y la acción para la inclusión social	335
5.3.1 La política social española en el contexto comunitario	335
5.3.2 La política social del Gobierno de España en materia de inclusión social	342
5.3.2.1 <i>El Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2008-2010</i>	344
5.3.2.2 <i>La cooperación con las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales para la promoción de los servicios sociales de atención primaria</i>	354
5.3.2.3 <i>Las políticas para la promoción y mejora de las condiciones de vida de la población gitana</i>	357
5.3.2.4 <i>El Plan Extraordinario de Fomento de la Inclusión Social y la Lucha contra la Pobreza 2010</i>	359
5.4 Políticas y programas contra la pobreza y la exclusión en la Unión Europea y España.	
Consideraciones finales	361
5.4.1 Sobre los conceptos de exclusión social y pobreza	361
5.4.2 Sobre la estrategia europea de inclusión social	362
5.4.3 Sobre la acción para la inclusión social en España	364
C6. POLÍTICAS Y ACTUACIONES CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN CASTILLA Y LEÓN	365
6.1 Las actuaciones a favor de la inclusión social en Castilla y León	368
6.1.1 El marco competencial en materia de política social en Castilla y León	368
6.1.2 El sistema de Acción Social y Servicios Sociales: Estructura y funciones	370
6.1.3 La Planificación Regional en el ámbito de los Servicios Sociales	377
6.1.4 Los Servicios Sociales Básicos y la inclusión social	382
6.1.5 La Renta Mínima de Inserción en Castilla y León	386
6.2 La dimensión local de las políticas de inclusión social en Castilla y León	395
6.2.1 El ámbito competencial y las políticas locales en materia de lucha contra la pobreza y la exclusión social	395
6.2.2 Algunas experiencias locales de programas de inserción social	408
6.2.2.1 <i>Algunas experiencias implementadas por las Diputaciones Provinciales</i>	408
6.2.2.2 <i>Algunas experiencias implementadas por los Ayuntamientos</i>	411
6.3 Políticas y actuaciones contra la exclusión social en Castilla y León.	
Consideraciones finales	413
6.3.1 Sobre las actuaciones a favor de la inclusión social en Castilla y León	413
6.3.2 Sobre la dimensión local de las políticas de inclusión social	415

C7. EL PAPEL DEL TERCER SECTOR EN LA LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN CASTILLA Y LEÓN	417
7.1 El Tercer Sector Social: conceptualización y principales señas de identidad	420
7.1.1 El Tercer Sector Social: concepto	422
7.1.2 El Tercer Sector Social en Castilla y León: algunas señas de identidad	427
7.1.2.1 <i>Características básicas del Tercer Sector Social en Castilla y León</i>	428
7.1.2.2 <i>Las entidades singulares del Tercer Sector Social castellano y leonés</i>	431
7.2 El tercer sector social en el marco de la acción social y de la lucha contra la pobreza en Castilla y León	435
7.2.1 El papel del Tercer Sector Social en la legislación y en la planificación de la acción social regional	435
7.2.1.1 <i>El Tercer Sector Social en la legislación regional de servicios sociales</i>	438
7.2.1.2 <i>El Tercer Sector Social en la planificación regional de servicios sociales</i>	441
7.2.2 La participación del Tercer Sector Social en los procesos de lucha contra la exclusión social: programas desarrollados y recursos públicos gestionados	443
7.3 El papel del Tercer Sector en la lucha contra la exclusión social en Castilla y León. Consideraciones finales	452
BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES	455

BIENESTAR SOCIAL Y RIESGO DE POBREZA EN CASTILLA Y LEÓN



Informe a Iniciativa Propia IIP 2/10

**Aprobado en el Pleno de 12 de julio de 2010,
del Consejo Económico y Social de Castilla y León**

PARTE I
INFORME A INICIATIVA PROPIA

BIENESTAR SOCIAL Y RIESGO DE POBREZA
EN CASTILLA Y LEÓN

I. INTRODUCCIÓN	23
II. LA MEDICIÓN DE LA POBREZA Y DEL BIENESTAR SOCIAL	24
II.A La distribución de la renta y el riesgo de pobreza en Castilla y León	24
II.B La caracterización de la pobreza en Castilla y León	26
II.C La exclusión social en Castilla y León	30
II.D Aproximación a la medición del bienestar social en Castilla y León	34
III. AGENTES Y POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL	37
III.A Políticas y programas contra la pobreza y la exclusión social en la Unión Europea y España	37
III.B Políticas y actuaciones contra la exclusión social en Castilla y León	40
III.C El papel del Tercer Sector Social en la lucha contra la exclusión social en Castilla y León	42
IV. CONCLUSIONES	43
V. RECOMENDACIONES	49

I. INTRODUCCIÓN

La *pobreza* existe en Castilla y León, como también, por otra parte, en el conjunto de España y en el resto de los países de nuestro entorno occidental.

Sin embargo, en la mayor parte de las ocasiones, el imaginario colectivo no es consciente de las situaciones que subyacen en dicha realidad, y tampoco de la asociada a ella *exclusión social* existente en nuestras sociedades más avanzadas y desarrolladas. Del mismo modo, no son comprendidos del todo los procesos que desencadenan dicha exclusión social, ya que se trata de un fenómeno complejo, condicionado por la interacción de múltiples factores.

Desconocimiento e incompreensión tienen graves efectos para las sociedades en que vivimos, y no sólo para las personas que se encuentran en riesgo de exclusión social. Pensar que el problema no existe, o que es irremediable, disminuye el desarrollo de iniciativas a favor de la inclusión; por lo mismo, no comprender el fenómeno, implica que las posibles medidas tendentes a paliar la pobreza y sus consecuencias resulten parciales y poco eficaces.

El CES, con la iniciativa de elaboración del presente *Informe*, pretende ayudar a conocer mejor el fenómeno de la pobreza y sus consecuencias, a despertar el interés social por coadyuvar en las posibles soluciones, y a llamar la atención de los poderes públicos sobre esta lacra social.

Partiendo de estas intenciones, este *Informe a Iniciativa Propia* del CES trata de analizar la *pobreza y la exclusión social, así como el nivel de bienestar social en la Comunidad Autónoma de Castilla y León*. Los objetivos iniciales planteados para ello, apoyados en el amplio *Documento Técnico* que sobre la cuestión acompaña a este Informe, son los siguientes:

- *Medir tres fenómenos diferentes, pero a la vez muy interrelacionados entre sí: la pobreza monetaria, la exclusión social y el bienestar social de Castilla y León.*
- *Identificar las características más representativas de los hogares y de las personas que se encuentran en riesgo de padecer situaciones de pobreza monetaria y/o de exclusión social dentro de la población regional, así como las posibles disparidades en términos de bienestar social.*

- *Examinar las principales políticas, programas y actuaciones que, tanto desde la iniciativa pública como desde la sociedad civil, se llevan a cabo para tratar de mejorar el bienestar social y de luchar contra la pobreza y la exclusión social en nuestra Comunidad Autónoma.*

II. LA MEDICIÓN DE LA POBREZA Y DEL BIENESTAR SOCIAL

Aunque los conceptos de pobreza, en su acepción generalizada de pobreza monetaria, y la exclusión social son muy próximos, y se encuentran fuertemente interrelacionados, no son sinónimos. Pese a la ausencia de definiciones universalmente válidas, prevalecen ciertas ideas que ayudan a perfilar los límites entre ambos conceptos.

Por una parte, *la pobreza monetaria* se vincula a la precariedad económica, mientras que la *exclusión social* es un proceso en el que se pueden ver inmersos individuos que progresivamente acumulan dificultades para la participación social. En ese proceso pueden pesar factores personales atribuibles al sujeto, pero también variables de naturaleza familiar, contextual, cultural, institucional, etc.

Por otra parte, es de destacar el carácter multidimensional de la exclusión social. Este rasgo es la consecuencia directa de que afecta a ámbitos tan variados como el económico, laboral, formativo, sociosanitario, residencial, relacional, político, etc. En este sentido, junto a la falta de empleo, la mala salud o el deficiente acceso a los bienes colectivos, entre otros factores, *la pobreza monetaria se revela como una de las múltiples variables que intervienen en la configuración de las situaciones de vulnerabilidad y de exclusión social.*

En este Informe del CES se analizan ambas perspectivas desde el punto de vista de los análisis cuantitativos centrados en su medición.

II.A La distribución de la renta y el riesgo de pobreza en Castilla y León

El tratamiento de la pobreza monetaria ha estado tradicionalmente ligado al estudio de la distribución personal de la renta, por lo que aquella se ha analizado y medido centrándose en la parte baja de esta distribución, es decir, en las personas con rentas bajas.

Para ello, siguiendo los actuales estándares metodológicos europeos, se ha definido, a partir de la *Encuesta de Condiciones de Vida* (ECV) del INE, un umbral de renta (*renta disponible del hogar*) que delimita la situación de pobreza relativa de

los hogares y personas en Castilla y León; fijándose dicho umbral, concretamente, en el 60% de la renta mediana equivalente de España.

Por *renta per cápita* se entiende la renta total del hogar al que pertenece un individuo dividida entre el número de miembros del hogar. Por su parte, la *renta equivalente* resulta de asignar a cada persona la renta total del hogar al que pertenece dividida entre el número de miembros equivalentes (su cálculo se establece de acuerdo con la *Escala de Equivalencia de la OCDE* que otorga el valor 1 al primer adulto del hogar, el valor 0.5 al resto de adultos y el valor 0.3 a los menores de 14).

Al analizar la distribución de la renta, los resultados indican que la posición económica de los hogares y de las personas en Castilla y León ha mejorado entre los años 2003 a 2007 (años para los que se dispone de datos detallados de la ECV), por cuanto se observa un continuo aumento de la renta media y de la renta mediana equivalente de la Comunidad.

A este respecto, se ha observado que la renta media anual de los hogares de Castilla y León creció de forma continua en dicho período, pasando de 18.727 euros en el año 2003 a 24.145 euros en el año 2007. La renta mediana de los hogares también creció, siendo ésta, aproximadamente, el 85% del valor de la renta media de cada año considerado.

Por lo que respecta a la posición económica de las personas, se ha examinado la evolución de los *valores de la media y la mediana* de la distribución personal de la renta per cápita y de la distribución personal de la renta equivalente¹.

En concreto, la renta media por persona pasó de los 6.902 euros en el año 2003 a sobrepasar los 9.000 euros en el año 2007. El ritmo medio de crecimiento de la renta media equivalente fue ligeramente inferior al de la de la renta per cápita (7,7% frente 8%), pasando de 10.479 a 14.081 euros en el transcurso del período analizado (hay que tener en cuenta que la mitad de los castellanos y leoneses que no superaron el umbral de pobreza tuvieron una renta inferior a 4.758 euros anuales, en el año 2003, y a 6.128 euros, en el 2007).

De nuevo, en ambas distribuciones de las rentas por personas (*per cápita* y equivalente), el valor de la mediana ha sido inferior al de la media, si bien las diferencias son menos acusadas que para el caso de los hogares.

¹ Mediana es el valor de la variable que deja el mismo número de datos antes y después que él, una vez ordenados éstos. De acuerdo con esta definición, el conjunto de datos menores o iguales que la mediana representan el 50% de los datos, y los que sean mayores que la mediana, representan el otro 50% del total de datos de la muestra. Media aritmética (también llamada promedio) de un conjunto finito de números, es igual a la suma de todos sus valores dividida entre el número de sumandos.

Esta evolución en cuanto a la posición económica de los hogares y las personas ha permitido la atenuación de las diferencias existentes con respecto al conjunto nacional, de modo que al final de dicho período la renta mediana equivalente de Castilla y León era similar a la de España, y próxima al promedio del conjunto de la Unión Europea (UE-27).

El CES constata una evolución positiva en cuanto a los indicadores de pobreza monetaria en la Comunidad a lo largo del período temporal analizado, tanto en lo referente a su incidencia sobre la población como a su intensidad y al grado de desigualdad de renta existente entre la población en situación de pobreza.

Así, en 2007, la tasa de pobreza de Castilla y León fue del 20,4%, equiparándose prácticamente con la tasa correspondiente para España, aunque superando claramente el promedio en el contexto europeo².

Por otra parte, se comprueba que en ese año la proporción de personas en situación de pobreza de la Comunidad se concentra, fundamentalmente, en un intervalo comprendido entre el 10% y el 20% por debajo del nivel de renta que representa el umbral de pobreza, con una reducida (aunque no por ello menos preocupante), presencia relativa de población en situación de pobreza extrema, por debajo del 25% de la renta mediana equivalente.

II.B La caracterización de la pobreza en Castilla y León

El estudio ha analizado en qué medida la pobreza monetaria se manifiesta en función de ciertas características del hogar y rasgos básicos de las personas. En este sentido, los resultados revelan que la situación de pobreza en Castilla y León es un problema que afecta en mayor medida a las personas cuyos hogares se encuentran situados en municipios pequeños y áreas rurales de la Comunidad (*cuadro I*).

² La tasa de pobreza, también denominada proporción de pobres o tasa de riesgo de pobreza o de incidencia de la pobreza, se define como el porcentaje de personas que no superan el umbral de pobreza.

Cuadro I Principales indicadores de pobreza según el grado de urbanización en Castilla y León, 2007

	% población por zonas sobre total población ¹	% de riesgo de pobreza	Población en riesgo de pobreza	% sobre población en riesgo de pobreza	Renta mediana de población en riesgo de pobreza
Muy pobladas	40,3	17,0	168.613	33,6	6.160
Medias	12,5	10,5	32.297	6,4	6.549
Poco pobladas	47,2	25,9	300.570	60,0	6.067
Castilla y León	100,0	20,4	501.480	100,0	6.128

¹ Las que denominamos *zonas muy pobladas* son aquellas áreas locales que tiene una densidad superior a 500 habitantes por km², siendo la población total de la zona de al menos 50.000 habitantes. Las *zonas medias* son áreas locales, que no pertenecen a zonas densamente pobladas, con una densidad superior a 100 habitantes por km² y una población total de 50.000 o más habitantes. Las *zonas poco pobladas* se componen de una serie de áreas locales que no pertenecen ni a las zonas densamente pobladas, ni a las zonas intermedias.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV 2008 (INE) contenidos en el *Documento Técnico* que se acompaña a este Informe.

Esta consideración es independiente de la medida de pobreza utilizada; por ejemplo, la estimación de la tasa de pobreza de las personas que viven en las zonas menos pobladas se sitúa en torno al 26%, lo que contrasta con las de las personas de las zonas medias y muy pobladas, ambas inferiores al 17%. Además, el 60% de personas de Castilla y León que no supera el umbral de pobreza vive en este tipo de zonas poco pobladas.

El tamaño del hogar también es relevante, pues el nivel de pobreza es mayor en los hogares con dos miembros (que representan el 24,1% del total de la población regional), ya que el 31% de toda la población en riesgo de pobreza en la Comunidad se concentra en este tipo de hogares (*cuadro II*).

Cuadro II Principales indicadores de pobreza según el tamaño del hogar en Castilla y León, 2007

Número de miembros en el hogar	% sobre total de población	% de riesgo de pobreza	Población en riesgo pobreza	% sobre población en riesgo de pobreza	Renta mediana de población en riesgo de pobreza
1	7,8	38,8	74.173	14,8	6.750
2	24,1	26,2	155.228	31,0	5.789
3	27,9	15,9	109.503	21,8	5.869
4	35,4	15,5	135.149	27,0	6.276
+5	4,8	23,2	27.428	5,5	5.988
Castilla y León	100,0	20,4	501.480	100,0	6.128

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV 2008 (INE) contenidos en el *Documento Técnico* que se acompaña a este Informe.

Si se tienen en cuenta diferentes estructuras del hogar, se comprueba que los colectivos más vulnerables a padecer una situación de pobreza monetaria son las personas que habitan hogares formados por una sola persona de 65 o más años (personas mayores que viven solas); por dos adultos y tres o más niños dependientes (familias numerosas); y por un adulto y un niño dependiente (familias monoparentales) (*cuadro III*).

Cuadro III Principales indicadores de pobreza según el tipo de hogar en Castilla y León, 2007

Tipo de hogar	% sobre total de población	% de riesgo de pobreza	Población en riesgo pobreza	% sobre población en riesgo de pobreza	Renta mediana de población en riesgo de pobreza
Sin niños dependientes	55,6	21,9	298.760	59,6	6.049
Persona de 65 o más años	4,5	52,0	57.601	11,5	6.972
Persona de menos de 65 años	3,3	20,6	16.572	3,3	6.090
Dos adultos, al menos uno de 65 o más años	12,2	40,8	122.534	24,4	5.854
Dos adultos de menos de 65 años	11,5	11,5	32.694	6,5	5.193
Otros hogares sin niños dependientes	24,0	11,7	69.359	13,8	5.740

Continúa

Continuación

Tipo de hogar	% sobre total de población	% de riesgo de pobreza	Población en riesgo en pobreza	% sobre población en riesgo de pobreza	Renta mediana de población en riesgo de pobreza
Con niños dependientes	44,4	18,6	202.720	40,4	6.227
Un adulto con al menos un niño dependiente	0,9	24,4	5.125	1,0	2.753
Dos adultos con un niño dependiente	13,2	16,4	53.320	10,6	6.227
Dos adultos con dos niños dependientes	19,4	19,4	92.558	18,5	6.484
Dos adultos con tres niños o más dependientes	1,0	51,9	12.196	2,4	3.358
Otros hogares con niños dependientes	9,9	16,2	39.522	7,9	5.746
Castilla y León	100,0	20,4	501.480	100,0	6.128

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV 2008 (INE) contenidos en el *Documento Técnico* que se acompaña a este Informe.

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, para la mitad de las personas en situación de riesgo de pobreza que viven en hogares con un solo adulto y al menos un niño dependiente, y en hogares con dos adultos y con tres o más niños dependientes, el nivel de renta fue de 3.358 euros anuales en el año 2007. Consecuentemente, en ambos grupos se registran los valores más elevados del indicador que mide el desnivel relativo de pobreza con respecto a la mediana.

La situación laboral de los miembros del hogar es un factor muy determinante con relación al grado de incidencia e intensidad del problema. Así, el nivel de pobreza se acrecienta entre las personas y los hogares cuando el desempleo afecta a todos sus miembros activos, así como para aquéllos otros hogares formados por personas laboralmente inactivas, entre los que se incluyen los jubilados y retirados (*cuadro IV*).

Cuadro IV Principales indicadores de pobreza según la situación del hogar con respecto a la actividad en Castilla y León, 2007

Relación con la actividad	% sobre total de población	% de riesgo de pobreza	Población riesgo en pobreza	% sobre población en riesgo de pobreza	Renta mediana de población en riesgo de pobreza
Todos inactivos	20,3	42,7	213.280	42,5	6.049
Todos los activos ocupados	68,6	12,3	208.381	41,6	6.276
Ocupados y parados	6,7	19,2	31.510	6,3	6.861
Todos los activos parados	4,0	47,2	46.763	9,3	4.714
No clasificables	0,4	-	-	-	-
Castilla y León	100,0	20,4	501.480	100,0	6.128

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV 2008 (INE) contenidos en el *Documento Técnico* que se acompaña a este Informe.

Con todo, puede observarse que una parte importante del conjunto de personas que se encuentran actualmente en riesgo de pobreza en Castilla y León vive en hogares donde todos los miembros activos están ocupados.

El nivel de pobreza tampoco es neutral con respecto a la edad y el sexo de las personas, ni tampoco respecto de su nivel formativo. Así, se constata un mayor nivel de pobreza entre las mujeres, las personas mayores y entre las personas con menor nivel de estudios.

II.C La exclusión social en Castilla y León

La pobreza se analiza, además de por su naturaleza estrictamente económica y basada en la renta monetaria, por otras dimensiones que pueden conducir al individuo a una situación de *exclusión social*.

La aproximación a la medición de la pobreza en Castilla y León desde esta nueva perspectiva multidimensional, se realiza a partir de los últimos datos disponibles de la *Encuesta de Condiciones de Vida* (ECV), y tomando en consideración distintas formas de privación material en los hogares y en la población de la Comunidad.

Este análisis pone de relieve que uno de los principales problemas de privación material sentido entre los castellanos y leoneses, es la incapacidad financiera para sufragar el pago de algún bien o servicio con los recursos económicos disponibles y, en particular, no poder costear al menos una semana de vacaciones fuera de casa, tener dificultades para llegar a fin de mes y poder afrontar gastos imprevistos en el hogar.

Los problemas de habitabilidad en las viviendas son también muy frecuentes, y se relacionan con la contaminación por ruido y con problemas de goteras o humedades. La falta de equipamiento en el hogar es, en cambio, un problema sentido como mucho menos relevante. Todas estas privaciones se ven agudizadas cuando en el hogar se añade, además, la existencia de una situación de pobreza monetaria, en especial para los problemas referidos a la condiciones de habitabilidad de la vivienda.

En general, el nivel de privación para la mayoría de los indicadores mencionados, sitúa a la Comunidad Autónoma de Castilla y León en mejor posición que la nacional, tanto entre las personas en situación de pobreza monetaria como entre los que no se encuentran en dicha situación. No obstante, esto no ocurre en todos los problemas relacionados con la habitabilidad de las viviendas (*cuadro V*).

Cuadro V Porcentaje de personas con problemas de privación de recursos relacionados con la capacidad financiera, 2007

Personas / Recursos	Castilla y León			España		
	Población			Población		
	Pobre	No Pobre	Total	Pobre	No Pobre	Total
Sin privación	39,1	63,3	58,4	26,9	57,3	51,3
Con privación en 1 recurso	22,5	17,8	18,8	19,8	16,9	17,5
Con privación en 2 recursos	20,3	9,3	11,5	19,2	11,8	13,3
Con privación en 3 recursos	13,1	6,8	8,1	21,3	9,0	11,4
Con privación en 4 recursos	2,5	2,1	2,2	6,7	3,0	3,8
Con privación en 5 recursos	1,4	0,7	0,9	3,9	1,4	1,9
Con privación en 6 o más recursos	1,1	0,0	0,2	2,2	0,6	0,9

Fuente: Datos de la *Encuesta de Condiciones de Vida* 2008 (INE) contenidos en el *Documento Técnico* que acompaña a este Informe.

Considerando los indicadores de privación establecidos por la metodología que utiliza la Unión Europea en sus informes³, la *tasa de privación material* de Castilla y León apenas ha variado entre los años 2003 a 2007, si bien en este último año refleja actualmente unos niveles de privación muy bajos dentro del contexto regional español (tan sólo mejorados por Aragón, País Vasco y Cantabria), y comparables a los que presenta Luxemburgo, dentro del ámbito de la Unión Europea (*cuadro VI*).

Cuadro VI Evolución del nivel de privación material en España y Castilla y León

	Castilla y León			España		
	% de población con privación	Número de personas con privación	Número medio de indicadores de privación	% de población con privación	Número de personas con privación	Número medio de indicadores de privación
2003	4,8	114.239	3,3	13,4	5.305.736	3,4
2004	6,7	162.839	3,2	10,8	4.597.304	3,4
2005	5,6	136.947	3,2	10,8	4.686.464	3,4
2006	4,6	112.473	3,4	9,5	4.215.770	3,4
2007	4,4	107.625	3,2	8,7	3.936.771	3,4

Fuente: Datos de la ECV de los años 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (INE) contenidos en el *Documento Técnico* que se acompaña a este Informe.

Estos resultados contrastan con los obtenidos del análisis del riesgo de pobreza monetaria, cuya tasa regional mostraba una evolución positiva en dicho período temporal, aunque partiendo de una situación peor que la media española al inicio del mismo.

³ Estos indicadores son:

- capacidad para pagar sin retrasos las facturas o las cuotas de préstamos;
- capacidad para costear unas vacaciones fuera de casa, al menos una semana al año;
- capacidad para permitirse una comida de carne, pollo o pescado (o equivalentes para los vegetarianos) al menos cada dos días;
- capacidad para afrontar gastos imprevistos;
- capacidad del hogar para mantener la vivienda con una temperatura adecuada durante los meses de invierno;
- disponer de teléfono en el hogar;
- disponer de televisión en color en el hogar;
- disponer de lavadora en el hogar;
- disponer de coche.

Se comprueba igualmente, que las tasas de privación de Castilla y León son inferiores a las de pobreza para todo el período temporal analizado. De ello cabría deducir que la población castellana y leonesa se ha visto más afectada que la media del conjunto de España por el problema de insuficiencia de renta (pobreza monetaria) que por el de la carencia material de ciertos bienes.

La situación más grave, no obstante, se concentra en el 1,6% de la población de Castilla y León que en el año 2007 se encuentra simultáneamente en situación de pobreza monetaria y de privación material, una proporción, con todo, inferior al promedio para España. En cuanto a las características de la población que sufre privación material en Castilla y León, éstas se corresponden, en mayor medida, con personas que viven en zonas poco pobladas, en hogares de gran tamaño o con pocos miembros pero todos ellos en paro, con un mínimo nivel educativo y que suelen vivir de alquiler.

La principal carencia sentida por este conjunto de castellanos y leoneses es no poder costearse una semana de vacaciones fuera de casa, así como no tener recursos suficientes para afrontar gastos imprevistos en el hogar.

Adicionalmente, partiendo de los datos de la población de adultos de Castilla y León recogidos en la ECV del año 2008, se ha adoptado *una variable de exclusión social (ES)*, de conformidad con el expuesto al respecto en el *Documento Técnico* que acompaña a este Informe, que contempla *diez ámbitos de exclusión*, de modo que cuanto más alto sea el valor de dicha variable, mayor es el nivel de exclusión existente.

Esos ámbitos son los siguientes:

- La exclusión en el mercado de trabajo (medida a través de la incidencia del desempleo de larga duración y de la proporción de hogares con todos los adultos activos en paro).
- La insuficiencia de ingresos (pobreza monetaria).
- La privación material.
- La exclusión en el sistema educativo.
- El deterioro de la vivienda.
- El deterioro de las condiciones medioambientales de la zona en la que se reside.
- Los problemas de salud graves.
- La dependencia.
- Los problemas de acceso a los servicios sanitarios.
- Los problemas de atención social de la población.

Este análisis desarrollado en el *Documento Técnico* anexo, arroja unos resultados para Castilla y León inferiores a los que se alcanzan en promedio para España en lo que respecta a la tasa y el desnivel relativo de exclusión, calculados ambos tras establecer el nivel umbral de exclusión utilizado en dicho documento.

Los principales ámbitos de exclusión social *en nuestra Comunidad* se relacionan con:

- Los problemas de habitabilidad en la vivienda.
- La percepción de un nivel de renta indicativo de una situación de pobreza monetaria en el hogar.
- La presencia de un nivel educativo mínimo o nulo entre las personas que lo componen.

En cuanto a la tipología del hogar, y las características de las personas que registran los valores más elevados de estos indicadores de exclusión social, coinciden en gran medida, con los rasgos identificados al analizar la pobreza monetaria.

Concretamente, consideramos que el nivel de exclusión es más elevado en los cinco supuestos siguientes:

- Entre las personas que habitan hogares situados en zonas poco pobladas.
- En los hogares unipersonales formados por un adulto de 65 o más años.
- En los hogares monoparentales.
- En los hogares compuestos por familias numerosas.
- Y, también, la exclusión afecta en mayor medida a las mujeres y al grupo de edad comprendido entre los 50 y los 64 años.

II.D Aproximación a la medición del bienestar social en Castilla y León

Con respecto al *bienestar social*, su análisis se ve inicialmente condicionado por el hecho de que el propio concepto engloba tantas facetas, objetivas y subjetivas, de la vida de las personas que, en sí mismo, resultaría inmensurable. Ahora bien, el hecho de que el bienestar social sea un concepto imposible de medir, no implica renunciar al intento de aproximarse a su medición con el fin último de proporcionar resultados que puedan ser útiles para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

Del análisis del bienestar social realizado en el contexto de las regiones españolas se desprende, que dentro del conjunto de aspectos que pueden influir sobre dicho nivel, las dimensiones *económica* y de *salud* son las que adquieren mayor relevancia, siendo el producto interior bruto (PIB) y la tasa de mortalidad infantil los indicadores simples

que más información incorporan al *indicador sintético de bienestar* (definido y explicado en el *Documento Técnico* anexo a este Informe), seguidas de otros indicadores relacionados con la *cultura y ocio*, el *entorno físico*, la *protección social*, las *nuevas tecnologías* y la *educación*.

Globalmente, no se detecta una gran disparidad dentro del contexto regional español respecto al nivel de bienestar alcanzado. La Comunidad de Castilla y León registra un valor del indicador sintético utilizado ligeramente inferior a la media para el conjunto nacional, próximo al que alcanza la Comunidad Valenciana y a una distancia de 7,52 unidades del valor máximo de Madrid, y de 5,48 unidades del valor mínimo que corresponde a Extremadura (*cuadro VII*).

Cuadro VII Clasificación de las Comunidades Autónomas Españolas según el Indicador Sintético de Bienestar¹, 2007

	Indicador Sintético de Bienestar
Madrid	32,85
Navarra	32,44
Baleares	32,21
Cataluña	31,48
Rioja	31,21
País Vasco	28,41
Cantabria	27,87
Aragón	26,79
España	26,46
Comunidad Valenciana	26,00
Castilla y León	25,33
Canarias	23,59
Murcia	22,51
Asturias	22,25
Galicia	22,17
Castilla La Mancha	21,99
Andalucía	21,10
Extremadura	19,85

¹ El *Indicador Sintético* de Bienestar se determina a partir de la ponderación de 31 indicadores simples ordenados según sus factores correctores y dimensiones del bienestar a la que pertenecen.

Fuente: *Documento Técnico* que acompaña a este Informe.

Por su parte, el análisis aplicado al contexto de las provincias de Castilla y León revela que el grado de disparidad en términos de bienestar social que existe entre ellas es inferior al observado anteriormente entre las Comunidades Autónomas españolas.

Un total de seis provincias superan el promedio calculado para el conjunto de la Comunidad, que serían, en orden descendente del valor del indicador sintético, las siguientes: Palencia, León, Valladolid, Segovia, Burgos y Soria.

Las tres que no alcanzan el promedio regional serían, en igual orden, las de Salamanca, Zamora y Ávila. La provincia que alcanza el mayor valor en el indicador sintético (Palencia) se encuentra 4,33 unidades por encima de la media de Castilla y León, mientras que la que registra el menor valor en dicho indicador (Ávila) está a 4,93 unidades por debajo de la misma (*cuadro VIII*).

Cuadro VIII Clasificación de las provincias de Castilla y León según el Indicador Sintético de Bienestar, 2007

	Indicador Sintético de Bienestar
Palencia	29,64
León	26,85
Valladolid	26,33
Segovia	26,13
Burgos	25,41
Soria	25,35
Castilla y León	25,33
Salamanca	23,84
Zamora	21,24
Ávila	20,40

Fuente: Documento Técnico que acompaña a este Informe.

Al comprobar la relevancia de cada indicador simple en la determinación de las disparidades de bienestar social en las provincias de Castilla y León, los primeros puestos corresponden a las siguientes dimensiones: *ocio, salud, cohesión social y entorno físico medioambiental*.

En términos absolutos, predominan los indicadores sanitarios (*número de camas hospitalarias por cien mil habitantes y mortalidad infantil de las mujeres, etc.*), lo que se explicaría por la enorme relevancia que adquiere la salud y el acceso a los servicios sanitarios como dimensión básica del bienestar social de la población.

También son especialmente relevantes ciertos indicadores referidos al ámbito del ocio y de la cultura (*número de plazas en campings por mil habitantes, número de salas de cine por cien mil habitantes*), así como otros vinculados al entorno físico y medioambiente (*tasa de superficie forestal incendiada, kilómetros de autopistas y autovías*). Los indicadores de cohesión social también adquieren importancia (*homicidios, dependencia de alcohol y drogas*).

El PIB no se muestra como una variable tan relevante como en principio cabría pensar, debido a que, pese a que aporta el 100% de su información al indicador sintético (tal y como se ha definido en el *Documento Técnico* anexo), su bajo poder de discriminación hace que no sea un indicador determinante de la disparidad interprovincial observada en el nivel de bienestar social de Castilla y León.

Por su parte, también resultan relevantes, aunque en mucha menor medida, los indicadores referidos a la dimensión educativa (*tasa de analfabetismo*), a la protección social (*tasa de cobertura de prestación por desempleo*), a ciertos índices municipales (*índice de la actividad económica del municipio*), a la dimensión laboral (*número de accidentes mortales de trabajo por cien mil trabajadores expuestos*), así como los relativos a la dimensión “nuevas tecnologías” (*número de líneas de banda ancha*).

III. AGENTES Y POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL

Tras la síntesis realizada sobre la medición de la pobreza y del bienestar social en Castilla y León, no debemos finalizar este Informe sin dejar de examinar las principales aportaciones de corte político relacionadas con la lucha contra la pobreza y la exclusión, así como en favor de la mejora del bienestar social, que se llevan a cabo desde la iniciativa pública y la propia sociedad civil.

Y en esto debemos de incidir tanto en las acciones redistributivas y de reducción de la pobreza, como en aquellas políticas y programas de actuación destinados a actuar sobre las causas y manifestaciones actuales de la exclusión social.

III.A Políticas y programas contra la pobreza y la exclusión social en la Unión Europea y España

En el contexto europeo, podemos identificar varios periodos en el desarrollo de las acciones de la Unión Europea en materia de lucha contra la pobreza y la exclusión social, resultado de la evolución en su concepción y forma de actuar.

Así, podemos considerar que se ha pasado de las primeras actuaciones, que tenían un carácter puntual y apenas sin contar con un sistema sólido de coordinación con los Estados miembros, a contemplar, ya en la actualidad, sus actuaciones de una forma estratégica y global (*Estrategia de Lisboa renovada y Estrategia Europea de Inclusión Social*), y en coordinación plena con las actuaciones que, en este campo, llevan a cabo los Estados miembros (*Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social*).

Estos cambios en el diseño e instrumentación de las actuaciones a las que nos referimos en este apartado, constituyen un notable avance operativo en aras de una mayor eficacia de las mismas.

A pesar de los avances, queda aún mucha tarea por hacer, a la vista de los datos actuales sobre el riesgo de pobreza y exclusión social en la Unión Europea (con casi 80 millones de personas en situación de pobreza, lo que supone un 16 % de la población de la UE). Y, en esta línea, se refuerza la conveniencia de continuar diseñando y poniendo en marcha políticas integrales de actuación que combinen las acciones a “*nivel macro*” sobre la estructura económica y social europea, como otras a “*nivel micro*” sobre los hogares, las personas, grupos de población y áreas socioeconómicas específicas que se ven particularmente afectadas por dichos fenómenos, potenciando las iniciativas nacionales.

Pero es evidente que esta transversalidad de las políticas y de concreción en las actuaciones, precisa no sólo de grandes dosis de voluntad política, sino también de disponer de los recursos financieros necesarios, de modo que tanto en la teoría como en la práctica, el objetivo de la cohesión social en la UE se haga realidad.

La consideración anterior adquiere especial relevancia en el contexto español por cuanto, pese a la convergencia observada en los últimos años, el nivel de gasto público social en España sigue siendo inferior a la media de los países de la UE (*cuadro IX*).

Cuadro IX Clasificación de los países de la Unión Europea según gasto en protección social por habitante, 2007
(en unidades de poder adquisitivo)

	Gasto en protección social por habitante
Luxemburgo	13.231,3
Holanda	9.293,2p
Suecia	9.028,0p
Bélgica	8.657,6
Austria	8.640,2
Dinamarca	8.630,2
Francia	8.264,3p
Alemania	7.943,1p
Reino Unido	7.455,1p
Finlandia	7.321,2
Irlanda	7.054,4
Italia	6.773,3p
UE-27	6.521,8p
Grecia	5.719,9
España	5.526,4p
Eslovenia	4.760,5p
Portugal	4.700,6
Chipre	4.175,9p
República Checa	3.717,8
Malta	3.500,9
Hungría	3.477,8
Eslovaquia	2.675,1p
Polonia	2.428,7
Estonia	2.156,1
Lituania	2.135,9p
Letonia	1.580,0p
Bulgaria	1.404,7
Rumanía	1.352,2

p: datos provisionales.

Fuente: Datos de Eurostat contenidos en el *Documento Técnico* que acompaña a este Informe.

El principal instrumento de la política social española en esta materia es el PNAin (*Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social*) en vigor hasta el año 2010, uno de cuyos objetivos prioritarios consiste en el fomento de la *inclusión social activa*, que supone instaurar el empleo como elemento clave de la actuación pública frente a la pobreza y la exclusión social, promoviendo acciones dirigidas a mejorar la *empleabilidad* de las personas excluidas del mercado laboral.

A esto hay que añadir otros instrumentos de actuación tendentes a fomentar la participación social de las personas que no pueden trabajar, así como medidas específicas para paliar el potencial impacto en los niveles de exclusión social del fenómeno del envejecimiento demográfico y de la creciente población inmigrante en España.

La eficacia de las distintas medidas actualmente vigentes, depende de muchos *factores* y de muy diversa índole, pero entre ellos cabe destacar principalmente los siguientes:

- En primer lugar, la necesidad de disponer de los recursos necesarios, lo que remite, en última instancia, a la situación en la que se encuentran las finanzas públicas y a los mecanismos de redistribución existentes.

En este punto, cabe recordar el papel clave que tienen las transferencias públicas en la lucha contra la pobreza y la exclusión y que también se ha puesto de manifiesto en la investigación expuesta en el *Documento Técnico* que acompaña a este Informe.

- En segundo lugar, la creciente trascendencia de los cambios que experimenta el mercado de trabajo. Al respecto, es constatable que el paro y el riesgo de pobreza y exclusión social presentan fuertes vinculaciones entre sí.
- En tercer lugar, la capacidad de integrar y crear sinergias. Y ello, tanto entre las iniciativas nacionales y las que tienen lugar a nivel regional y local, como a la hora de implicar al sector público y al privado en el desarrollo y ejecución de las actuaciones en este campo.

III.B Políticas y actuaciones contra la exclusión social en Castilla y León

En el ámbito español, las políticas y medidas frente a la pobreza y la exclusión social, así como de mejora del bienestar social, muestran disparidad en cuanto a sus planteamientos y actuaciones entre las distintas Comunidades Autónomas.

Podemos aglutinar estas actuaciones en nuestra Comunidad Autónoma, principalmente, en torno a *tres ejes*:

- Los programas de prestación de *Servicios Sociales Básicos*.
- Los programas de garantía de rentas para las personas en riesgo de exclusión (*renta mínima de inserción*), que se han visto recientemente potenciados por acuerdos sociales en la materia (*renta garantizada de ciudadanía*), y que instauran un derecho subjetivo de la ciudadanía de Castilla y León en riesgo de pobreza o de exclusión social, lo que constituye un claro avance.
- El *Plan Regional Sectorial de Acciones para la Inclusión Social* que comprende actuaciones en distintas dimensiones (familia, vivienda, empleo educación, salud, participación social y apoyo a colectivos especialmente vulnerables).

Si bien el esquema anterior puede considerarse adecuado, el reto que tienen por delante estas políticas públicas es el de la *financiación* y el de la *innovación*.

La responsabilidad de la financiación de la acción frente a la pobreza y la exclusión social, no puede depender sólo de los recursos disponibles de las Comunidades Autónomas, sin que tenga una adecuada presencia en los Presupuestos Generales del Estado.

En cuanto al reto de la *innovación*, se trata de que las políticas públicas, incluyendo las de corte regional, no se conviertan, en su aplicación práctica, en un mero conjunto de mecanismos asistenciales y de oficinas gestoras de prestaciones, sino que deberían tener vocación innovadora con respecto a las formas tradicionales de gobernanza, en el enfoque y en los instrumentos.

En este sentido, algunos principios que pueden apuntarse para ello son los siguientes: "*agendas multidimensionales*", "*enfoque estratégico*", "*carácter plural y participativo*", "*énfasis territorial*" y "*liderazgo local*".

En esencia, estos principios ponen de manifiesto una nueva concepción de política pública que contempla la diversidad, la complejidad y el carácter dinámico de los problemas de la pobreza y la exclusión social, a la vez que manifiesta la necesidad de potenciar los elementos participativos y de proximidad a la hora de su aplicación práctica.

En este nuevo contexto para las políticas públicas de lucha contra la pobreza y la exclusión, adquiere especial relevancia la *dimensión local*.

Así, por un lado, esas políticas deben ser capaces de reconocer las especificidades territoriales que presentan los problemas de pobreza y exclusión social y, por lo tanto, de adaptar sus agendas y sus formas de intervención al ámbito territorial correspondiente. Por otro, aunque dichas políticas estén integradas en programas definidos por instituciones regionales, estatales o incluso europeas, deben conceder liderazgo a los agentes más próximos al territorio donde actúan.

En el plano institucional, este papel lo desempeñan las Entidades Locales, que son las que tienen la responsabilidad de desplegar en el plano local tanto la estrategia social perfilada en la Unión Europea, como las iniciativas a favor de la inclusión social procedentes de otras Administraciones Públicas supralocales.

Un compromiso que se concreta mediante la atribución de competencias tendentes a mejorar el nivel de bienestar de los ciudadanos (dependencia, servicios sociales, educación, etc.) y por el desarrollo de planes o programas de inclusión propios, liderados por las instituciones públicas locales, pero contando con la participación de otros agentes de la sociedad y la cooperación de la Administración Autonómica.

En este sentido, la principal limitación de las actuaciones que llevan a cabo las Entidades Locales es, de nuevo, la insuficiencia de recursos financieros y su dependencia de las Administraciones supralocales, pues su capacidad recaudatoria es limitada.

Desde esta perspectiva, consideramos que urge el análisis del *sistema de financiación* de estas entidades, máxime cuando el estallido de la burbuja inmobiliaria y el impacto de la actual crisis económica han menguado sustancialmente sus recursos.

III.C El papel del *Tercer Sector Social* en la lucha contra la exclusión social en Castilla y León

Sin duda, la exclusión social es un grave problema que compromete al conjunto de la sociedad en su prevención, tratamiento y erradicación, y, en este sentido, han sido muchas las organizaciones de la sociedad civil, fundamentalmente a través de entidades no lucrativas que configuran el denominado *Tercer Sector Social*, las que han mostrado una progresiva e imparable implicación en la definición y ejecución de muchas políticas de inclusión social y de lucha contra la pobreza, colaborando con las Administraciones Públicas a distintos niveles de gobierno (*cuadro X*).

Cuadro X Dimensiones del concepto de *Tercer Sector Social*

Características de las Entidades	Son privadas
	Son autónomas
	Cuentan con participación voluntaria
	No reparten beneficios
	Desarrollan su actividad preferente en el ámbito de la acción social

Fuente: Adaptación a partir del Documento Técnico que acompaña a este Informe.

Sin duda, la participación de estas entidades de la sociedad civil tiende a favorecer el buen funcionamiento de este tipo de políticas, por cuanto, a partir de las interacciones que se producen entre estos agentes y las Administraciones Públicas, se puede desprender un mejor diagnóstico de los problemas y, por tanto, una mejor definición de las prioridades y de los ámbitos en los que se precisa actuar, pudiendo corresponsabilizarse en el desarrollo de estas actuaciones o llegando, incluso, a aportar recursos de distinta naturaleza (donaciones financieras, personal voluntario, etc.) en aras de lograr una mayor eficacia de las mismas.

Este tipo de características se constata claramente en el ámbito territorial de Castilla y León, aunque es evidente que la creciente implicación a la que nos referimos puede tener también ciertos riesgos.

La articulación de mecanismos que promuevan una participación plural y equilibrada de la sociedad civil en las políticas y programas públicos de lucha contra la pobreza y la exclusión social es también un reto a afrontar en beneficio de lograr un mayor nivel bienestar social.

IV. CONCLUSIONES

El análisis de la *evolución de la renta y del riesgo de pobreza* en la Comunidad Autónoma, referido al periodo 2003-2007 (en datos de la *Encuesta de Condiciones de Vida* –ECV– del INE) se centra en analizar la **evolución de la distribución de la renta en Castilla y León** desde la posición económica *de los hogares* y también desde la perspectiva *de las personas*, estudiando las desigualdades existentes en la distribución de la renta equivalente y en la situación de pobreza en la Región.

Por lo que se refiere a **los hogares** cabe observar que la *renta media*, para el periodo al que venimos refiriéndonos creció de forma continuada, alcanzando en el último año de ese periodo 24.145 euros de renta media anual, frente a los 26.010 de España. La tasa media de crecimiento durante todo el periodo se situó en el 6,6%, por encima del 4,8% del conjunto de España.

Si se repara en la posición relativa de Castilla y León, ésta mejoró con respecto al conjunto de España, hasta alcanzar un porcentaje en torno al 93% de la nacional en el año 2007. Por lo que se refiere a la *renta mediana* representó en el 85% de la renta media en Castilla y León, con un menor ritmo de crecimiento que en el caso de la renta media.

Atendiendo a la zona de ubicación de los hogares (zonas muy pobladas, zonas medias y zonas poco pobladas) se constata que los hogares situados en las zonas poco pobladas fueron los que presentaron una peor renta, pues aunque tanto la renta media como la renta mediana crecieron, su posición relativa respecto al total de hogares de la Comunidad fue la más baja.

Atendiendo a la edad del responsable del hogar, fueron los de 65 o más años los que presentaron la renta media más baja, un 42,1% inferior a las personas de menor edad.

En relación con el sexo, los hogares encabezados por mujeres de 65 o más años, presentaron en ese periodo temporal de referencia una renta inferior al 26% a la de los hogares encabezados por un varón. Por el contrario, los hogares encabezados por personas más jóvenes presentan diferencias menores de renta en relación al sexo.

La ECV, en los años 2006 y 2007, incluye la variable de alquiler como ingreso, observándose que contando con la misma como ingreso del hogar, la renta se incrementa para esos años y sin embargo no supone una alteración importante por lo que tiene que ver con la diferencia relativa respecto a la renta media del conjunto de España.

Si consideramos **la distribución de la renta de las personas**, Castilla y León alcanzó en 2007 la mayor tasa de crecimiento, situándose en el 10,6%, con un crecimiento para todo el periodo que superó al del conjunto de la nación y logró situar a Castilla y León en el 98% de la renta media de España.

Al igual que se había visto en el caso de los hogares, fueron las personas residentes en las áreas poco pobladas las que peor renta media presentaron.

Las diferencias de *renta per cápita* entre las personas en función de su sexo no presentaron diferencias significativas, salvo en el caso de los menores de 16 años (un 8,72% superior los varones). Por su parte, las diferencias de *renta en los hogares* manifiestan los mayores contrastes en las personas de 65 o más años (un 27,92% superior para los varones).

Si se atiende a la *renta equivalente*, es decir dividiendo la renta disponible del hogar por su tamaño equivalente y asignando ésta a cada miembro del hogar (con lo que se equipara a los efectos del análisis el término renta y renta equivalente), en el periodo 2003-2007 se notó un notable crecimiento de la renta en Castilla y León, a una tasa del 7,7% frente al 5,6% de España. También este indicador revela que son las personas que habitan en zonas poco pobladas y las de mayor edad las que presentan las rentas más bajas.

Para medir la desigualdad en la distribución personal de la renta de la Comunidad se han aplicado dos índices de desigualdad: *el coeficiente S80S20 y el índice de Gini*. La aplicación del primero de éstos índices atiende a la renta acumulada por el 20% de las personas más ricas y el 20% de las personas más pobres; puede observarse como el coeficiente asciende en los dos primeros años del periodo y desciende en los dos últimos, de forma que en el año 2007 se situó en un porcentaje prácticamente igual al del año 2003.

Es importante resaltar que este indicador coincide en su resultado con el índice de Gini, que tiene en cuenta la desigualdad en toda la distribución.

La medición de la **evolución de la pobreza en Castilla y León**, a partir de diversos indicadores y utilizando los datos de la ECV del INE, muestra cómo la cuarta parte de los castellanos y leoneses disponían de una renta anual inferior al 60% de la renta media equivalente de España. A lo largo de todo el periodo 2003-2007 la tasa de pobreza presenta una continua disminución, reduciéndose en 4,7% puntos porcentuales en este periodo de tiempo.

Es importante resaltar que la aplicación de **transferencias sociales** ha producido un papel redistributivo de la riqueza importante, pues el estudio demuestra que sin estas ayudas hubiera crecido el número de personas en riesgo de pobreza en la Comunidad (prácticamente se duplicaría la tasa de pobreza). De entre el conjunto de las transferencias sociales, cabe destacar por su mayor efecto las prestaciones de jubilación y por supervivencia.

La **pobreza extrema** (el 25% de la renta mediana) se sitúa en Castilla y León en el año 2007 en torno al 2%, con una reducción muy significativa respecto a los años anteriores.

En nuestra Comunidad, a lo largo del periodo que se viene analizando (2003-2007), se produjo una reducción tanto en la incidencia de la pobreza (esto es, el número total de personas que no superan el umbral de pobreza pasó del 25,1% al 20,4%), como en la intensidad de la pobreza (entendiendo por tal, la diferencia entre el umbral de pobreza y la renta mediana de la población que se encuentra en riesgo de pobreza), que pasa del 24,2% al 21%. Ambos hechos están en el origen de los cambios en el nivel de pobreza que han tenido lugar en Castilla y León.

Si comparamos a la Comunidad de Castilla y León con el conjunto de las Comunidades en 2007, la Comunidad registraba una tasa de pobreza parecida a la media nacional (20,4% frente al 19,6% en el caso de España). *En 2007 los castellanos y leoneses en riesgo de pobreza representaban el 6% de España.*

El mayor número de castellanos y leoneses en riesgo de pobreza se concentra en las **zonas poco pobladas**, en las que habitan casi el 60% de los pobres; cuando en esas mismas zonas habitan el 47,2% de la población total de la Comunidad. También en estas zonas se concentra la mayor intensidad de la pobreza.

En función del **tamaño del hogar** resulta que las personas que viven solas son las que muestran mayor riesgo de no superar el umbral de la pobreza al presentar una tasa de pobreza del 38,8%. También *los hogares con dos miembros* son especialmente vulnerables. Por el contrario, las personas que habitan hogares con tres o cuatro miembros muestran una menor estimación de las tasas de pobreza.

Considerando el **régimen de tenencia** de la vivienda, son los que viven en alquiler los que presenta una mayor incidencia de pobreza, frente a quienes poseen su propia vivienda o la tienen cedida gratuitamente.

Atendiendo a la **estructura familiar**, se observa que las personas que viven en un hogar sin niños presentan una mayor estimación de la tasa de riesgo de pobreza; los hogares con personas que viven solas de más de 64 años y los hogares con dos adultos y tres o más niños dependientes, presentan tasa de riesgo de pobreza superiores a las de cualquier tipo de estructura familiar.

Si consideramos la **situación de actividad** de los miembros que forman parte del hogar, las mayores tasas de pobreza se encuentran en aquellos hogares con todos sus activos en paro o bien en la que todos los adultos están inactivos. Por el contrario, los hogares en que los activos están ocupados muestran las menores tasas de riesgo de pobreza. Esta estimación se confirma si se considera que la mayoría de las personas que se encuentran bajo el umbral de pobreza coinciden con hogares donde alguno de sus miembros está ocupado menos de doce meses al año o sólo alguno de sus miembros está ocupado, hecho que podría relacionarse con otras variables que afectan a los mercados laborales actuales.

Pero, también es cierto que la temporalidad laboral y los bajos ingresos cobran especial relevancia, lo que conduce en muchos casos a la generación de ocupados en situaciones de fragilidad, ya que pese a estar ocupados (en términos estadísticos), siguen estando por debajo del umbral de pobreza y permanecen en el límite de la exclusión social.

El *colectivo de otros inactivos* (incapacitados permanentes para trabajar, dedicados a las labores del hogar, estudiantes, etc.) presentan también una tasa muy elevada de pobreza.

El **nivel educativo** guarda mucha relación con la situación de pobreza, pues a medida que aumenta el mismo se reduce el riesgo de pobreza. Más de un tercio de las personas con educación primaria o inferior viven en la pobreza y, por el contrario, apenas el 7% de las personas con educación superior se encuentran en riesgo de encontrarse en la pobreza. En 2007 más de las dos terceras partes de quienes eran pobres en Castilla y León, sólo tenían educación primaria o inferior.

La **exclusión social** requiere un análisis más allá del nivel de renta, con una óptica multidimensional que ponga en consideración variables como la capacidad financiera del hogar, el equipamiento o la habitabilidad.

Casi la mitad de los hogares tienen dificultades para acceder a un tipo de bien con los recursos económicos de que disponen: costearse unas vacaciones, llegar a fin de mes o afrontar gastos imprevistos. En todo caso, los porcentajes son menores en Castilla y León que en el conjunto de España.

Otra referencia consiste en analizar el **equipamiento de los hogares**, esto es, medir las personas que no pueden permitirse tener bienes en el hogar. No parece que los porcentajes de personas con problemas de privación de recursos relacionados con el equipamiento del hogar sean significativos.

Más de la mitad de la población, tanto en la Comunidad como en España, no presentan **problemas de habitabilidad** y, del colectivo que sí cuenta con alguna deficiencia en su vivienda la mayor parte declara una sola. Los ruidos seguidos de las goteras y humedades son los problemas que afectan al mayor número de personas. Sin embargo la falta de capacidad financiera para solucionar algunos de los aspectos relacionados alcanza en Castilla y León al 41%.

La **privación material** se mide a través de dos indicadores aprobados por la UE, como son la *tasa de privación* y la *intensidad de la privación material* que revela que las carencias más importantes para la población son la incapacidad de costearse las vacaciones al menos una semana al año, así como la de afrontar gastos imprevistos.

La medición del *estado del bienestar* requiere contar una multiplicidad de indicadores con capacidad para analizar un concepto con tantas dimensiones culturales, económicas y sociales, lo que ha llevado al *Documento Técnico* que acompaña a este Informe a la aplicación de un complejo procedimiento metodológico a partir de la ponderación de 31 indicadores simples de **bienestar social** ordenados según sus factores correctores y dimensiones del bienestar a la que pertenecen. Los resultados revelan que no existe una gran disparidad entre las Comunidades Autónomas en cuanto a su nivel de bienestar, situándose ocho Comunidades Autónomas por encima de la media al conjunto nacional y nueve por debajo. Castilla y León se sitúa en el décimo lugar del conjunto de las autonomías.

La comparación interprovincial muestra la horquilla que va desde la mejor posición de Palencia hasta la peor de Ávila, con una distancia de 9,24 unidades entre ellas. Las provincias que se sitúan por encima de la media regional son Palencia, León, Valladolid, Segovia, Burgos y Soria. El nivel de bienestar medio de las provincias de la Comunidad es ligeramente inferior al nivel medio de las Comunidades Autónomas españolas, con una disparidad interprovincial también inferior a la que existe a escala regional (entre las Comunidades Autónomas).

Junto a un esfuerzo de delimitación terminológica de los conceptos *exclusión social* y *pobreza*, fuertemente relacionados pero no sinónimos se repasan las **estrategias europeas de inclusión social** y la actuación en esta materia a nivel de España. Por lo que se refiere a las acciones de la UE cabe diferenciar dos periodos: el primero 1975-1994, en el que se pone en marcha los *Programas Pobreza I, II, III* que se caracterizan por actuaciones puntuales de la UE, no pudiendo llegar más lejos al carecer de competencias en la materia.

Posteriormente el *Tratado de Amsterdam* atribuye a la Unión Europea una competencia complementaria sobre la materia; el segundo 2000-2005, en este periodo se impulsó el *Método de Coordinación Abierta* (MAC), como instrumento de coordinación entre la UE y los Estados miembros a través de indicadores comunes y se establece la obligación de la realización de planes trianuales por cada Estado miembro para la inclusión social, que serán sometidos a controles y evaluaciones.

También se aprobó la *Estrategia Europea de Inclusión Social 2000-2005* (inserta en la *Estrategia de Lisboa*), reforzando la cooperación mutua y reduciendo el periodo de elaboración de los planes nacionales a dos años, en los que han de integrarse materias como la inclusión social, las pensiones, la atención sanitaria y otras, ligando las políticas de empleo y cohesión social a la inclusión social.

Por lo que se refiere a España es el **V Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social** la referencia obligada en materia de inclusión social; se trabaja con una estrategia en estrecha coordinación con la UE, a través del fomento de la inclusión social activa que permita reintegrar al mercado laboral a las personas excluidas. Cabe observar que España dedica un gasto público social que supone el 84,73% del que como media se destina a este fin en la UE (5.526,4 para el caso de España y 6.521,8 para la UE-27).

A nivel de Castilla y León la *Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales* continúa siendo el marco legal vigente en la materia, en tanto no se apruebe el *Proyecto de Ley de Servicios Sociales*, actualmente en trámite parlamentario.

Los tres niveles de administración tienen competencia en materia de políticas sociales y servicios sociales. El *Plan concertado para el Desarrollo de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales de las Corporaciones Locales*, de 1988 aportó unas líneas de colaboración entre las Administraciones, homogeneizando sus actuaciones.

El *Estatuto de Autonomía de Castilla y León*, tras su última reforma recoge en el artículo 13.9 una referencia a la *renta garantizada* para aquellas personas que se encuentran en situación de exclusión. Esta renta, que se negoció en el marco del Diálogo Social, supondrá un avance para cubrir las necesidades básicas de subsistencia y para la integración social y laboral de personas en riesgo de exclusión, tanto si lo son por exclusión coyuntural o por exclusión estructural. Así, la cuantía básica mensual de la prestación de la *renta garantizada de ciudadanía* estará cifrada en el 80% del indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM) vigente en cada ejercicio económico previéndose la posibilidad de complementos a dicha cuantía básica, pero sin que en ningún caso la cuantía máxima de la prestación supere el 130% del IPREM.

Otra referencia a tener en cuenta es el *Plan Regional Sectorial de Acciones para la Inclusión Social* que comprende actuaciones en diferentes materias (familia, vivienda,

empleo, educación, salud, etc.), como se corresponde con el carácter multicausal de la pobreza.

Finalmente, el llamado *Tercer Sector Social*, entendido como aquellas organizaciones voluntarias y no lucrativas que prestan atención social a colectivos necesitados, de manera complementaria o concurrente con el Estado y en el mercado, ha cobrado un creciente protagonismo en los últimos tiempos, observándose una interdependencia entre este sector y las Administraciones Públicas, en el sentido de que las organizaciones que conforman este sector se nutren, en gran medida de fondos públicos, y a su vez, el sector público se complementa sus actuaciones con el sector privado.

Así, se detecta una creciente presencia del *Tercer Sector Social* como agente dedicado a la prestación directa de bienes y servicios sobre su papel de interlocución social, como vehículo de transmisión de las demandas de la sociedad civil a los poderes públicos competentes; sin que en ningún caso la realización de estas actuaciones por parte de las organizaciones de dicho *Tercer Sector Social*, haya de sustituir el papel de garantía y responsabilidad que corresponde a las Administraciones Públicas.

V. RECOMENDACIONES

El CES es consciente de que las causas de la pobreza son múltiples. Se trata de un fenómeno condicionado por varios factores, que se interaccionan con diferentes consecuencias en función de las circunstancias y vulnerabilidad de cada persona.

No puede negarse que una actuación continuada, planificada y coordinada desde el sector público que busque erradicar la pobreza y la exclusión social, con estrategias conjuntas que aborden el fenómeno de forma integral y procuren el compromiso activo de la sociedad, puede lograr resultados positivos en su prevención y reducción, como es posible comprobar en muchas experiencias.

Teniendo en cuenta las *Conclusiones* establecidas en este *Informe*, y en base a los análisis expuestos en el *Documento Técnico* que figura como anexo, el Consejo considera conveniente efectuar las siguientes *Recomendaciones*:

- El CES considera que la *pobreza* y su consecuencia, la *exclusión*, son fenómenos sociales con los que se convive a diario y, sin embargo, no son bien conocidos, e incluso en una gran parte de la sociedad mal comprendidos, por lo que esta Institución considera necesaria la realización de campañas de concienciación ciudadana al objeto de despertar la sensibilización y el debate social para mejorar su comprensión y favorecer el compromiso social.
- A criterio del CES es necesario restaurar la estabilidad macroeconómica y volver a situar las finanzas públicas en la senda de la sostenibilidad, para hacer

posible una recuperación sólida que permita potenciar la viabilidad de nuestro modelo social y de bienestar. No obstante, estas políticas sociales deben ser una prioridad en las actuaciones de los poderes públicos.

El CES cree que han de aprovecharse las experiencias de la actual situación de crisis, que ha puesto en evidencia las debilidades del actual sistema económico-financiero, para corregir las carencias actuales que se han puesto de manifiesto: fragilidad del mercado laboral, baja productividad, estructuras empresariales poco competitivas, envejecimiento de la población y acceso al crédito de los hogares sin medir los riesgos, que ha llevado al sobreendeudamiento familiar.

La crisis también ha evidenciado la interdependencia de las economías de los 27 miembros de la UE y la necesidad de actuar juntos y de forma coordinada para superar la misma.

- Los logros en la lucha contra la pobreza son siempre a largo plazo, y el CES observa con preocupación cómo la situación económica actual que está afectando a los países que tenían un mayor desarrollo económico, puede producir un retroceso en los progresos económicos y sociales que había costado tanto conseguir.

El CES cree que, aunque no suficiente, es condición necesaria para la superación de la pobreza una estrategia basada en la coordinación de las políticas económicas, ya que, para el Consejo, esta acción ayudará a crecer económicamente, siempre que exista una voluntad política decidida por reducir esta lacra.

- El CES recomienda que se considere que las políticas generales para favorecer el crecimiento económico, forman parte indisoluble de la promoción de la inclusión social, sin perjuicio de que en casos particulares sean necesarias políticas adicionales referidas a sectores concretos.
- El CES cree que todas las políticas sociales deben abordarse con una perspectiva transversal, sobre todo si se refieren a la exclusión social, ya que la lucha contra la misma requiere actuaciones en la salud, vivienda, trabajo, familia, etc., pero advierte, que la transversalidad siempre debe ir acompañada de la imprescindible coordinación entre todas las instancias públicas que intervengan en la lucha contra la pobreza y la exclusión en nuestra Comunidad.
- Las tasas de desempleo están poniendo en situación de riesgo de pobreza y exclusión a una parte de la población que no se encontraba entre los colectivos tradicionalmente vulnerables, puesto que el empleo es para una gran mayoría de hogares la única fuente de rentas, por lo que el CES entiende que

urge una recuperación del empleo mediante el desarrollo de políticas económicas que permitan la recuperación del mismo como modo más eficaz de actuación contra la pobreza, procurando la inserción laboral de las personas que han sido excluidas de este mercado.

- El CES considera necesario abogar por políticas de empleo cuyos objetivos fundamentales se dirijan a crear empleo de calidad, y a apostar decididamente por lograr la competitividad a través del cambio de modelo productivo.
- El CES, a la vista de que el nivel educativo guarda estrecha relación con el riesgo de pobreza, hasta el punto de que en Castilla y León más de dos tercios de las personas que viven en la pobreza sólo tienen educación primaria o inferior, considera necesario continuar prestando atención a la educación como instrumento de inserción social, evitando el abandono temprano de la formación, con actuaciones de orientación y apoyo individualizado, haciendo ver a los jóvenes las consecuencias de esa falta de formación.
- A juicio del CES el ámbito de la Administración Local debería asumir un mayor liderazgo en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, al menos en la aplicación y desarrollo de la programación, porque los Entes Locales están en mejor posición para ajustar las actuaciones a las especificidades territoriales.

La dimensión local permite también un mejor conocimiento de las necesidades, situaciones personales y de los hogares, así como del seguimiento más próximo del resultado de actuaciones y apoyos.

El CES cree que esa mayor implicación local sólo será posible si, con la oportuna reforma de la *financiación local*, se apoya económicamente a las Administraciones Locales a este fin.

- El CES entiende que la *Comunicación de la Comisión Europea 2020 "Una Estrategia para un Crecimiento Inteligente, Sostenible e Integrador"*, es un documento que debe servir para orientar las políticas de crecimiento, no sólo de los Estados miembros, sino también de las Administraciones Autonómicas (en el caso español), aunque las prioridades (crecimiento inteligente, sostenible e integrador) y objetivos que establece no son fáciles de alcanzar en la actual coyuntura económica. Este documento guarda estrecha relación con la lucha contra la pobreza y, de lograrse los objetivos que propone, calcula que podría reducirse la pobreza en un 25%.
- La virulencia con la que se ha manifestado la crisis económica, ha generado dificultades en la capacidad de respuesta del sistema de atención social ajustada a las nuevas necesidades, por lo que el CES entiende que sería preciso

reforzar la red de servicios sociales básicos y específicos para poder atender a los nuevos requerimientos.

Junto a la actuación obligada de las Administraciones Públicas, también es conveniente, para este Consejo, crear cauces de participación ciudadana, apoyar a las empresas de inserción social, al voluntariado social y a las ONGs que trabajan en este ámbito (agrupadas en el llamado *Tercer Sector Social*), sin que en ningún caso la valiosa tarea de estas colaboraciones pueda sustituir el papel de garantía y responsabilidad que corresponda a las Administraciones Públicas.

- El CES valora la implantación de la *Renta Garantizada de Ciudadanía*, prevista en el *artículo 13.9 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León*, como un logro sustancial que de forma directa combate la pobreza mediante una renta económica mensual y mediante la inserción social a través de itinerarios personalizados.
- El *Documento Técnico* que acompaña a este Informe, muestra que la situación de pobreza en Castilla y León afecta en mayor medida a las personas cuyos hogares se encuentran situados en los pequeños municipios rurales, sobre todo si se trata de personas mayores y que viven solas.

Para el CES está claro que la situación de soledad en la que vive una gran parte de personas mayores de nuestra Comunidad las sitúa en una mayor propensión a la vulnerabilidad y riesgo, por lo que resulta necesario fortalecer servicios tales como la teleasistencia, la ayuda a domicilio, los alojamientos compartidos, las estancias diurna (entre otros servicios sociales), que sirvan para paliar esta situación en lo posible.

De igual forma, se pone de manifiesto la vulnerabilidad significativamente mayor que presentan las mujeres frente al riesgo de pobreza (en especial las de 65 y más años), por lo que el CES considera necesario tener en cuenta esta variable y aplicar la perspectiva de género de forma transversal a la hora de diseñar, programar y actuar frente a la exclusión social.

- Otra forma de exclusión social, para el CES, es no poder incorporarse plenamente a la vida social, y ésta es la situación que viven muchos jóvenes en nuestra Comunidad al igual que en el conjunto de España. Esta exclusión, de persistir, traería como consecuencia que estos jóvenes corran el riesgo de perderse una vida que participe en todos los ámbitos, al no encontrar sitio en el mercado laboral, en el inmobiliario, en el crédito financiero y al no poder participar con sus cotizaciones en el sistema de Seguridad Social.

Considera el CES que la aplicación del *Plan Regional Sectorial de Acciones para la Inclusión Social*, aunque de necesaria actualización, es el marco adecuado de actuación para crear puentes de apoyo que permitan a los jóvenes la integración en la vida social de modo independiente, a través de medidas que faciliten su acceso a la vivienda, contar con una adecuada orientación profesional, con una formación para el empleo, evitar el abandono educativo temprano, facilitar la formación para el empleo con prácticas empresariales, etc.

Adicionalmente, el CES entiende que ha de contarse con un plan extraordinario de choque regional (a semejanza y dentro del marco del *Plan extraordinario de Fomento de la Inclusión Social y la Lucha contra la Pobreza 2010*, del Estado), que se sume al ordinario y ya mencionado *Plan Regional Sectorial de Acciones para la Inclusión Social* que contemple todas las manifestaciones que la situación económica actual traslada a la sociedad, y sea capaz de dar respuesta ajustada a las nuevas necesidades, en tanto persista este contexto de gran incertidumbre económica.

- Los resultados contenidos en el *Documento Técnico* que acompaña a éste informe muestran que entre los hogares más vulnerables frente al riesgo de pobreza se hallan aquéllos que tienen niños a su cargo. A juicio del CES, este hecho resulta especialmente preocupante, dado que la protección de la infancia se configura como uno de los valores que suscitan una mayor sensibilidad social. Por ello, considera que las Administraciones Públicas, especialmente en la actual situación económica, deben potenciar de forma rápida y eficaz cuantas medidas estén destinadas a proteger a la infancia frente al riesgo de pobreza y exclusión social, y adoptar todas aquéllas que resulten necesarias para este fin.
- Las diferencias provinciales en lo que se refiere al bienestar, deben, a juicio del CES, llevar al Gobierno Regional a establecer mecanismos de cohesión económica y social del territorio de Castilla y León, que favorezcan la distribución equitativa de las oportunidades y de la riqueza en toda la Comunidad.
- El CES considera que la necesaria cohesión social debe pasar también por una adecuada política de desarrollo de las normas vigentes sobre ordenación del territorio en nuestra Comunidad Autónoma, pues entendemos que la cohesión social es difícil de alcanzar sin el oportuno marco de una estructura de organización territorial que permita la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, con independencia del lugar donde residan, mediante una equilibrada asignación de recursos a través de la prestación de servicios en áreas funcionalmente adecuadas para llegar con rapidez y eficacia a toda la población.

- El CES, en este *año 2010*, declarado *Año Europeo de Lucha contra la Pobreza*, quiere trasladar un mensaje de esperanza basado en los puntos fuertes que, pese a todo, perviven en nuestra sociedad, a partir de los cuales es posible apoyar una recuperación económica. Es evidente que nuestra Comunidad Autónoma dispone de unos conocimientos sólidos, una larga experiencia en éxitos económicos y sociales, unas bases industriales y agrarias firmes, abundantes infraestructuras, prestigiosas universidades, así como el pertenecer a un mercado y una moneda únicos dentro de la Unión Europea.

Valladolid, 12 de julio de 2010

El Presidente

El Secretario General

Fdo.: José Luis Díez Hoces de la Guardia Fdo.: José Carlos Rodríguez Fernández

BIENESTAR SOCIAL Y RIESGO DE POBREZA EN CASTILLA Y LEÓN

DOCUMENTO TÉCNICO

EQUIPO REDACTOR

DIRECCIÓN Y COORDINACIÓN

D. Jesús María Gómez García
Profesor Titular de Economía Aplicada
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad de Valladolid

D.ª Mercedes Prieto Aláiz
Profesora Titular de Economía Aplicada
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad de Valladolid

INVESTIGACIÓN

D.ª Yolanda González González
Profesora Titular de Economía Aplicada
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad de Valladolid

D.ª Pilar Zarzosa Espina
Profesora Titular de Economía Aplicada
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad de Valladolid

D.ª Carmen Rodríguez Sumaza
Profesora Titular de Sociología y Trabajo Social
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad de Valladolid

D. Pablo de la Rosa Gimeno
Profesor Titular de Sociología y Trabajo Social
Facultad de Educación y Trabajo Social
Universidad de Valladolid

D. Juan María Prieto Lobato
Profesor Titular de Sociología y Trabajo Social
Facultad de Educación y Trabajo Social
Universidad de Valladolid

D.ª Rocío Pérez Guardo
Profesora Asociada de Sociología y Trabajo Social
Facultad de Educación y Trabajo Social
Universidad de Valladolid

Las opiniones expresadas en el documento técnico corresponden a sus autores y su publicación no significa que el Consejo Económico y Social se identifique necesariamente con las mismas

PARTE II
DOCUMENTO TÉCNICO

BIENESTAR SOCIAL Y RIESGO DE POBREZA
EN CASTILLA Y LEÓN

PARTE I. LA MEDICIÓN DE LA POBREZA Y DEL BIENESTAR SOCIAL

C1.	LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA Y EL RIESGO DE POBREZA EN CASTILLA Y LEÓN	71
1.1	El análisis de la pobreza monetaria: algunos aspectos metodológicos	74
1.1.1	El concepto y la medición de la pobreza monetaria	74
1.1.1.1	Las líneas de pobreza	75
1.1.1.2	Las medidas de pobreza	76
1.1.1.3	La variable objeto de estudio	82
1.1.1.4	La unidad de análisis	83
1.1.1.5	La escala de equivalencia	84
1.1.1.6	La inferencia estadística de las medidas de pobreza	84
1.1.2	La Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del INE	86
1.2	La evolución de la distribución de la renta y la pobreza en Castilla y León	93
1.2.1	La realidad socioeconómica y demográfica en Castilla y León	93
1.2.1.1	El PIB a precios de mercado	93
1.2.1.2	La renta nacional disponible per cápita	97
1.2.1.3	La población	98
1.2.1.4	El mercado de trabajo	100
1.2.2	La distribución de la renta en Castilla y León	102
1.2.2.1	La posición económica de los hogares y de las personas	103
1.2.2.1.1	La posición económica de los hogares	103
1.2.2.1.2	La posición económica de las personas	111
1.2.2.2	La desigualdad en la distribución personal de la renta equivalente	124
1.2.3	El riesgo de pobreza en Castilla y León	129
1.2.4	Comparación de la situación de Castilla y León con España y la Unión Europea	139
1.2.4.1	Comparación en el ámbito regional español	139
1.2.4.2	Comparación en el contexto europeo	148
1.3	La distribución de la renta y la pobreza en Castilla y León. Una síntesis de resultados	150
C2.	LA CARACTERIZACIÓN DE LA POBREZA EN CASTILLA Y LEÓN	155
2.1	Análisis de la pobreza en función de las características del hogar	158

2.1.1	El grado de urbanización	158
2.1.2	El tamaño del hogar	162
2.1.3	El régimen de tenencia de la vivienda	165
2.1.4	La estructura familiar	167
2.1.5	La situación del hogar con respecto a la actividad	172
2.1.6	La situación del hogar con respecto al grado de intensidad del trabajo	175
2.2	Análisis de la pobreza en función de las características de las personas	178
2.2.1	La edad y el sexo de las personas	178
2.2.2	La actividad laboral más frecuente y el sexo de las personas de 16 o más años	183
2.2.3	El nivel de estudios y el sexo de las personas de 25 o más años	190
2.3	La caracterización de la pobreza monetaria en Castilla y León.	
	Síntesis de resultados	194
C3.	LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN CASTILLA Y LEÓN	199
3.1	La pobreza multidimensional y la exclusión social: marco conceptual	202
3.1.1	De la pobreza monetaria a la exclusión social	202
3.2	Análisis de la privación material en Castilla y León	205
3.2.1	La capacidad financiera de los hogares	207
3.2.2	El equipamiento de los hogares	209
3.2.3	La habitabilidad de las viviendas	211
3.2.4	La privación material	213
3.2.4.1	<i>El nivel de privación material en Castilla y León y en España</i>	213
3.2.4.2	<i>La relación entre privación material y riesgo de pobreza</i>	217
3.2.4.3	<i>Los colectivos de personas más afectados por la privación material</i>	221
3.3	Aproximación a la medición de la exclusión social en Castilla y León	232
3.3.1	La exclusión social en la Encuesta de Condiciones de Vida 2008	232
3.3.2	El nivel de exclusión social en Castilla y León	235
3.3.2.1	<i>La distribución de la variable de Exclusión Social (ES)</i>	235
3.3.2.2	<i>La incidencia e intensidad de la exclusión social en Castilla y León</i>	241
3.4	La exclusión social en Castilla y León. Síntesis de resultados	249
C4.	APROXIMACIÓN A LA MEDICIÓN DEL BIENESTAR SOCIAL EN CASTILLA Y LEÓN	255
4.1	El análisis del bienestar social: concepto y medición	258
4.1.1	El concepto de bienestar y su medición	258
4.1.2	Los indicadores sintéticos de bienestar	262
4.2	La medición del bienestar social en Castilla y León	265
4.2.1	Los ámbitos del bienestar social y sus posibles indicadores	265
4.2.2	Elaboración de un indicador sintético para medir el bienestar social	269
4.2.2.1	<i>Definición y propiedades del indicador sintético de distancia DP2</i>	270
4.2.2.2	<i>Neutralidad de las ponderaciones en el indicador sintético DP2</i>	271
4.2.2.3	<i>Comparaciones independientes de la base de referencia en la metodología DP2</i>	274
4.3	El nivel de bienestar social en Castilla y León	275
4.3.1	Resultados del análisis	275

4.3.2 Análisis comparativo de Castilla y León con otras comunidades autónomas y con el conjunto de España	247
4.3.3 Dimensión territorial del bienestar social en Castilla y León. Disparidades interprovinciales	280
4.3.4 Relevancia de los indicadores simples en las disparidades interprovinciales de Castilla y León	285
4.4 Aproximación a la medición de bienestar social en Castilla y León. Síntesis de resultados	297
4.5 Apéndice. Indicadores simples utilizados para el análisis del bienestar social en Castilla y León	300

PARTE II. AGENTES Y POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL

C5. POLÍTICAS Y PROGRAMAS CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑA	311
5.1 Exclusión social y pobreza: una delimitación terminológica	314
5.2 La estrategia europea de inclusión social	322
5.2.1 De los Programas de Acción contra la Pobreza a la Estrategia Europea de Inclusión Social	323
5.2.2 El desarrollo de la Estrategia Europea de Inclusión Social en el periodo 2000-2005	325
5.2.3 La Estrategia de Lisboa Renovada: cambios en la Estrategia Europea de Inclusión Social	328
5.2.4 El 2010 como Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social	333
5.3 La política social en España y la acción para la inclusión social	335
5.3.1 La política social española en el contexto comunitario	335
5.3.2 La política social del Gobierno de España en materia de inclusión social	342
5.3.2.1 <i>El Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2008-2010</i>	344
5.3.2.2 <i>La cooperación con las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales para la promoción de los servicios sociales de atención primaria</i>	354
5.3.2.3 <i>Las políticas para la promoción y mejora de las condiciones de vida de la población gitana</i>	357
5.3.2.4 <i>El Plan Extraordinario de Fomento de la Inclusión Social y la Lucha contra la Pobreza 2010</i>	359
5.4 Políticas y programas contra la pobreza y la exclusión en la Unión Europea y España. Consideraciones finales	361
5.4.1 Sobre los conceptos de exclusión social y pobreza	361
5.4.2 Sobre la estrategia europea de inclusión social	362
5.4.3 Sobre la acción para la inclusión social en España	364
C6. POLÍTICAS Y ACTUACIONES CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN CASTILLA Y LEÓN	365
6.1 Las actuaciones a favor de la inclusión social en Castilla y León	368
6.1.1 El marco competencial en materia de política social en Castilla y León	368
6.1.2 El sistema de Acción Social y Servicios Sociales: Estructura y funciones	370
6.1.3 La Planificación Regional en el ámbito de los Servicios Sociales	377
6.1.4 Los Servicios Sociales Básicos y la inclusión social	382

6.1.5 La Renta Mínima de Inserción en Castilla y León	386
6.2 La dimensión local de las políticas de inclusión social en Castilla y León	395
6.2.1 El ámbito competencial y las políticas locales en materia de lucha contra la pobreza y la exclusión social	395
6.2.2 Algunas experiencias locales de programas de inserción social	408
6.2.2.1 <i>Algunas experiencias implementadas por las Diputaciones Provinciales</i> ..	408
6.2.2.2 <i>Algunas experiencias implementadas por los Ayuntamientos</i>	411
6.3 Políticas y actuaciones contra la exclusión social en Castilla y León.	
Consideraciones finales	413
6.3.1 Sobre las actuaciones a favor de la inclusión social en Castilla y León	413
6.3.2 Sobre la dimensión local de las políticas de inclusión social	415
C7. EL PAPEL DEL TERCER SECTOR EN LA LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN CASTILLA Y LEÓN	417
7.1 El Tercer Sector Social: conceptualización y principales señas de identidad	420
7.1.1 El Tercer Sector Social: concepto	422
7.1.2 El Tercer Sector Social en Castilla y León: algunas señas de identidad	427
7.1.2.1 <i>Características básicas del Tercer Sector Social en Castilla y León</i>	428
7.1.2.2 <i>Las entidades singulares del Tercer Sector Social castellano y leonés</i> ..	431
7.2 El tercer sector social en el marco de la acción social y de la lucha contra la pobreza en Castilla y León	435
7.2.1 El papel del Tercer Sector Social en la legislación y en la planificación de la acción social regional	435
7.2.1.1 <i>El Tercer Sector Social en la legislación regional de servicios sociales</i> ..	438
7.2.1.2 <i>El Tercer Sector Social en la planificación regional de servicios sociales</i> ..	441
7.2.2 La participación del Tercer Sector Social en los procesos de lucha contra la exclusión social: programas desarrollados y recursos públicos gestionados	443
7.3 El papel del Tercer Sector en la lucha contra la exclusión social en Castilla y León.	
Consideraciones finales	452
BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES	455

I. INTRODUCCIÓN



INTRODUCCIÓN

El análisis del bienestar de las personas y de las consecuencias que se derivan de su deterioro (la pobreza y la exclusión social) constituyen algunos de los temas más interesantes para los estudiosos de las Ciencias Sociales. El bienestar de un individuo está fundamentalmente determinado por los recursos económicos que representan los ingresos o la riqueza, por la capacidad para transformar estos recursos económicos y no económicos en bienestar, y por la acción de las instituciones sociales, que facilitan u obstaculizan el proceso de transformar recursos en bienestar. Aunque la mejora del individuo en términos de cualquiera de estos aspectos (por ejemplo, los ingresos monetarios), puede contribuir de forma notable a alcanzar un nivel superior de bienestar, el proceso para alcanzar dicho nivel de bienestar se ve seriamente comprometido ante las posibles carencias de los otros aspectos. En este sentido, son numerosos los estudios realizados para analizar y comprender dichos fenómenos en diferentes sociedades y a lo largo del tiempo, siendo también muchos y variados los enfoques metodológicos y las perspectivas de análisis utilizados por los investigadores¹.

En este caso, el estudio *“Bienestar social y riesgo de pobreza en Castilla y León”* se desarrolla fundamentalmente en torno a los conceptos de pobreza, exclusión y bienestar social, tratando, por un lado, de evaluar de forma objetiva su incidencia en la sociedad de Castilla y León, así como, por otro, de examinar las políticas y los programas existentes en materia de lucha contra la pobreza y la exclusión social, poniendo de relieve el papel de las Administraciones Públicas y de las entidades que configuran el denominado Tercer sector social que operan en la citada Comunidad Autónoma.

El concepto de *pobreza* considerado en este estudio no es el de la *pobreza absoluta*, identificada con una situación de carencia de los recursos necesarios para satisfacer las necesidades básicas, sino el de *pobreza relativa*, que pone de relieve la situación

¹ Algunos especialistas de las ciencias sociales se refieren casi exclusivamente al nivel de renta y, hasta cierto punto, al bienestar económico, como elementos para entender y medir la condición de pobreza y bienestar social de las personas. En este sentido, el concepto de bienestar económico nace de la realidad de si una persona tiene suficientes ingresos para adquirir un nivel básico de consumo o de bienestar humano. Otros especialistas de las ciencias sociales han visto la pobreza como una función de la falta de capacidades individuales, como la educación o la salud, para alcanzar un nivel básico de bienestar humano. Y otros estudiosos, se han concentrado en los factores sociales, de comportamiento y políticos del bienestar humano. En este sentido, si bien se percibe como causa de la pobreza el aislamiento, existen argumentos divergentes para definir quienes, los propios individuos o las instituciones, convierten a los pobres en personas excluidas del resto de la sociedad (Wagle, 2002).

de los hogares con relación a los estándares de vida dentro de una sociedad determinada, de modo que la situación económica de los hogares se ve afectada por las condiciones de la sociedad o del entorno del que forman parte. El indicador convencionalmente utilizado para cuantificar la pobreza relativa es resultado de comparar el nivel de renta –ingresos– del hogar con el valor que representa la mediana de los ingresos en esa sociedad; es decir, el que divide a la distribución en dos grupos iguales. La situación de pobreza se asociaría a aquéllos que no llegan a alcanzar el 60% de dicho nivel mediano de ingresos.

Por su parte, el concepto de *exclusión social* que se ha considerado en este estudio parte de la idea de que ésta reflejaría más que una mera situación de pobreza en términos monetarios, haciendo también referencia a los diversos obstáculos que encuentran algunas personas para participar plenamente en la vida social, quedando éstas privadas de alguna o de varias de las opciones consideradas fundamentales para su desarrollo humano (participación en la actividad laboral, educativa, etc). Como cabe suponer, los factores que pueden provocar una situación de exclusión social son múltiples, por lo que su cuantificación es una tarea muy compleja, ya que se precisa disponer de datos de un amplio conjunto de variables de muy diversa índole (económica, laboral, social, etc.).

Finalmente, por lo que respecta al *bienestar social*, éste se concibe como un concepto multidimensional que engloba aspectos objetivos y subjetivos que rebasan los límites de los aspectos puramente económicos, identificándose con los múltiples y diversos factores que inciden sobre la calidad de vida de las personas y que conducen a la satisfacción de las necesidades humanas. En este sentido, aunque existen varios enfoques para medir el bienestar social, uno de los más utilizados consiste en la utilización de indicadores sociales representativos del nivel de bienestar social y la posterior elaboración de un indicador sintético bienestar que resuma de forma útil la información relevante que dichos indicadores. Este enfoque será el que se adoptará en esta investigación.

En definitiva, de acuerdo con las consideraciones anteriores, el presente estudio se plantea la consecución de tres objetivos generales, que son los siguientes:

- Cuantificar el riesgo de pobreza y la exclusión social en la comunidad autónoma de Castilla y León, así como realizar una aproximación a la medición del bienestar social en la Región.
- Identificar las características más representativas de los hogares y las personas en riesgo de pobreza monetaria y de exclusión social en Castilla y León regional, así como las posibles diferencias inter e intrarregionales en términos de bienestar social.
- Examinar las diferentes políticas de bienestar social y las actuaciones que los distintos agentes públicos y privados llevan a cabo en ámbito de la lucha contra la pobreza y la exclusión social en Castilla y León.

Teniendo en cuenta estos objetivos, el trabajo se ha diseñado adoptando un enfoque metodológico basado en el empleo de métodos consolidados de análisis para proceder a la medición del riesgo de pobreza y la exclusión social, así como a la hora de tratar de cuantificar el bienestar social en Castilla y León. Consecuentemente, el estudio contempla en su desarrollo la realización de dos tipos principales de análisis:

- De carácter cuantitativo que centra su atención en la medición de la pobreza y la exclusión social en Castilla y León y en su comparación en el contexto nacional y europeo. También incluye la aplicación práctica de aproximación a la medición del bienestar social en la Región a partir de la elaboración de un indicador sintético (DP₂).
- De carácter cualitativo, a través de la revisión del papel de los agentes y de las principales políticas y programas relacionados con la lucha contra la pobreza y la exclusión social en el ámbito europeo, nacional, regional y local.

Para realizar estos dos análisis, se prevé la explotación de diversas fuentes de datos y documentales de distinta naturaleza, tanto estadísticas oficiales (EPA, Censos, etc.) como también otras fuentes documentales nacionales y de ámbito regional (Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, diversos Informes Consejo Económico y Social, documentación elaborada por entidades del Tercer sector, etc.). Obviamente, el contenido de dichos análisis queda sujeto a la necesaria disponibilidad de datos estadísticos y a la información documental que ha sido recabada en el plazo temporal establecido para su realización. El periodo temporal de referencia del estudio también ha quedado determinado por los últimos datos disponibles, que han sido recogidos en el apartado de referencias bibliográficas y fuentes que se incluye al final del mismo.

Entre las fuentes de datos utilizadas cabe destacar la *Encuesta de Condiciones de Vida* (ECV) que elabora el INE. Se trata de una encuesta de carácter anual, dirigida a los hogares y armonizada a escala europea². Esta encuesta proporciona información objetiva primaria sobre la renta, el nivel y composición de la pobreza y también indicadores de privación material que permiten una aproximación empírica a la exclusión social. La ECV constituye, por tanto, la fuente estadística oficial más adecuada para el estudio de la distribución de la renta, la pobreza y la exclusión social, ya que

² La *Encuesta de Condiciones de Vida* (ECV), en terminología inglesa "European Statistics on Income and Living Conditions" (EU-SILC), pertenece al conjunto de operaciones estadísticas armonizadas para los países de la Unión Europea. En la reunión anual de Directores de Estadísticas Sociales del 13 y 14 de junio de 1999 se decidió la sustitución del *Panel de Hogares de la Unión Europea* (PHOGUE) a partir de 2002, por otra encuesta que adaptara sus contenidos a las nuevas necesidades de información provenientes de estamentos públicos y privados. El objetivo fundamental que se persigue con la ECV es disponer de una fuente de referencia sobre estadísticas comparativas de la distribución de ingresos y la exclusión social en el ámbito europeo. Para más información, puede consultarse: www.ine.es/daco/daco42/condivi/ecv_metodo.pdf.

abarca diferentes aspectos clave relacionados con los ingresos y las condiciones de vida de los hogares, pero con una cobertura simultánea de variables relacionadas con la situación demográfica, la actividad económica, el estado de salud, el acceso a servicios sanitarios, el nivel de estudios, las condiciones de habitabilidad de la vivienda y el equipamiento del hogar, así como indicadores no monetarios de privación, etc. La última ECV, publicada por el INE a finales de octubre de 2009, corresponde al año 2008 y constituye la fuente estadística de referencia utilizada en este estudio para analizar y caracterizar la pobreza monetaria y la exclusión social en Castilla y León³.

Teniendo presente los objetivos y el planteamiento metodológico previamente señalados, la presente investigación se ha estructurado en dos Partes principales, cada una formada por varios Capítulos y cuyos contenidos se sintetizan a continuación.

La *Parte I* del estudio, titulada "*La medición de la pobreza y del bienestar social*", comprende los cuatro primeros Capítulos del presente estudio. En esta Parte se desarrolla el análisis de carácter cuantitativo de la pobreza, la exclusión y el bienestar social en Castilla y León anteriormente señalado, partiendo fundamentalmente de los datos objetivos de la ECV y de otras fuentes estadísticas oficiales.

El *Capítulo 1* centra su atención en el análisis y medición, a través de indicadores objetivos, de la desigualdad en la distribución de la renta y del riesgo de pobreza desde la perspectiva económica (*pobreza monetaria*) en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Para ello, previamente, se hace necesario clarificar el concepto de pobreza a partir de la identificación de la variable que permite la comparación del bienestar entre individuos u hogares y la fijación del umbral de renta que va a delimitar la situación de pobreza relativa. Y, de acuerdo con la metodología establecida, se estudia la evolución de la distribución de la renta y la pobreza en Castilla y León, comenzando por el examen de su realidad socioeconómica y demográfica, para después analizar la posición económica de los hogares y de las personas y la desigualdad en la distribución personal de la renta equivalente en Castilla y León. Finalmente, se realiza una comparación de la situación regional con la de España y la Unión Europea.

En el *Capítulo 2* se analiza el nivel de pobreza en Castilla y León de acuerdo con determinadas características de los hogares y las personas. Este estudio se lleva a cabo a partir de la *distribución personal de la renta equivalente*. En primer lugar, se consideran determinadas características de los hogares tales como el grado de urbanización de la zona en la que se localiza, su tamaño, el régimen de tenencia de

³ Dada su trascendencia para el análisis de las condiciones de vida de los hogares, la evolución de los ingresos constituye una parte esencial de la ECV, pero ha de tenerse presente que, en concreto para esta variable –los ingresos– el periodo de referencia de la citada encuesta es el año anterior al de la realización de la entrevista. Quiere esto decir que los datos de ingresos incluidos en la ECV 2008 corresponden al ejercicio 2007.

la vivienda, la estructura familiar, así como la actividad laboral y de la intensidad en el trabajo de sus miembros. A continuación, se estudia el nivel de pobreza prestando atención a ciertos rasgos básicos referidos a las personas tales como el sexo, la edad, la actividad laboral y el nivel de estudios. En cada caso, la medición se realiza a partir de la consideración de tres indicadores principales: la *tasa de pobreza*, para medir su incidencia; el *desnivel relativo de la pobreza basado en la renta mediana*, para medir su intensidad; y el *índice de Sen, Shorrocks y Thon modificado*, para medir, de forma combinada, la incidencia, la intensidad y la desigualdad de la renta de la población en riesgo de pobreza en Castilla y León.

El *Capítulo 3* pone el énfasis en estudiar otras dimensiones de la pobreza en Castilla y León, más allá de la perspectiva monetaria y que conduce al análisis del fenómeno de la exclusión social. Tras examinar los principales argumentos conceptuales que conducen de la definición unidimensional de la pobreza a otra multidimensional, se estudia uno de los aspectos de la exclusión social, que es la *privación material*, a partir de los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). En el desarrollo de este análisis se emplearán algunas medidas de privación material utilizadas por las instituciones europeas, lo que facilitará la comparación de la situación de Castilla y León con el resto de las regiones españolas y con los países de la Unión Europea. Asimismo, se identificarán los colectivos de personas más afectados por la privación material en función de la edad, el sexo, etc. Finalmente, en este Capítulo se presenta una aproximación a la medición de la exclusión social a partir de la definición de una variable de exclusión social (*ES*), cuya información se sintetizará en dos medidas, propuestas en esta investigación, y que se emplearán para conocer la situación de Castilla y León en el contexto nacional y los grupos más vulnerables a padecer exclusión social.

En el *Capítulo 4* se aborda la compleja tarea de aproximarse a la medición del bienestar social en Castilla y León a través del enfoque de los indicadores sociales. Para ello, tomando en consideración un conjunto de indicadores sociales relevantes para proporcionar información sobre las múltiples dimensiones que presenta este concepto, se construirá un indicador sintético basado en el método de la distancia (DP_2). A través de este indicador sintético, que resume en una única medida la información diversa y heterogénea ofrecida por el conjunto de indicadores propuestos, se analiza la situación de Castilla y León en cuanto al nivel de bienestar social, las posibles disparidades interregionales y provinciales, así como la relevancia que en ellas tienen los distintos indicadores parciales considerados.

La *Parte II*, titulada "*Agentes y políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social*" engloba los siguientes tres Capítulos de la investigación. En esta Parte se desarrolla el análisis de carácter cualitativo referido a las principales políticas y programas de lucha contra la pobreza y la exclusión social emprendidas por las instituciones públicas desde distintos ámbitos de decisión política (europeo, estatal, regional

y local), así como desde organizaciones de la sociedad civil, como las que integran el denominado *Tercer Sector Social*. Desde esta perspectiva, se examinará el contenido de esas políticas y medidas, poniendo de manifiesto el grado de coordinación que existe entre los distintos tipos de Administraciones Públicas implicadas y entre éstas y la propia sociedad civil.

De acuerdo con ello, en el *Capítulo 5*, concretamente, se examinan las principales políticas, planes y programas que actualmente se llevan a cabo en el ámbito de la Unión Europea y el Estado Español con el objetivo de erradicar los problemas que genera la pobreza y la exclusión social en la sociedad. Y, en este sentido, se presta especial atención a la *Estrategia Europea de Inclusión Social* y a los *Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social*. Previamente, sin embargo, se realiza una breve delimitación terminológica de los conceptos de pobreza y de exclusión social.

El *Capítulo 6* está dedicado al análisis de los programas y actuaciones promovidos desde la propia Administración Regional y que se están aplicando actualmente en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, así como en los que se llevan a cabo en el ámbito local, partiendo de la iniciativa de las Corporaciones Locales de la Región, centrados en actuaciones específicas en materia de inclusión social dirigidas a colectivos de personas en situaciones particularmente vulnerable. En este sentido, se examina el sistema de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León, los programas de renta mínima de inserción y experiencias locales de programas de inserción social.

Por su parte, el *Capítulo 7*, centra su atención en el papel y las iniciativas en materia de inclusión social y lucha contra la pobreza que lleva a cabo el Tercer Sector Social en Castilla y León. A tal fin, se toma en consideración las aportaciones de las entidades que conforman este sector en el marco de la legislación y la planificación de la acción social en la Región, así como su participación en los programas públicos de lucha contra la exclusión social. Previamente, se procederá a una breve conceptualización y caracterización de este sector y de sus entidades singulares en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

El estudio se acompaña de un apartado denominado *Bibliografía y Fuentes*, que contiene la relación completa de las referencias bibliográficas y fuentes documentales utilizadas en la investigación.

Señalar, por último, que la principal motivación que ha guiado al equipo a la hora de la realización de esta investigación ha sido la de procurar, desde la rigurosidad científica, un mejor conocimiento del bienestar social y el riesgo de pobreza y exclusión social en Castilla y León. Y ello, en la confianza de que pueda servir a los distintos organismos públicos implicados y a la propia sociedad civil para evaluar mejor la situación actual y para orientar sus actuaciones con el fin de erradicar la pobreza, eliminar las causas de exclusión social y mejorar el nivel de bienestar social de los castellanos y leoneses.

PARTE I. LA MEDICIÓN DE LA POBREZA Y DEL BIENESTAR SOCIAL



I. LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA Y EL RIESGO DE POBREZA EN CASTILLA Y LEÓN



I. LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA Y EL RIESGO DE POBREZA EN CASTILLA Y LEÓN

El Capítulo 1 centra su atención en el análisis y medición, a través de indicadores objetivos, de la desigualdad en la distribución de la renta y de la situación de riesgo de pobreza en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Para ello, se clarifica el concepto de pobreza a partir de la identificación de la variable que permite la comparación del bienestar entre individuos u hogares (los ingresos) y la fijación del umbral de renta que delimita la situación de pobreza relativa.

No obstante, el análisis de la distribución de la renta, y por ende el reconocimiento y medición de la situación de riesgo de pobreza, constituye un ejercicio no exento de complejidad y de juicios de valor, lo que conlleva la necesidad, por parte del investigador, de efectuar previamente un abanico de consideraciones de naturaleza metodológica¹. En este caso, dada la pretensión última de este estudio, dichas cuestiones se circunscribirán únicamente a tratar de precisar el contenido de los principales conceptos, indicadores y fuentes de datos que van a ser utilizados a lo largo de este Capítulo, así como en otros posteriores, y que pueden resultar relevantes para una correcta interpretación de los resultados empíricos que en ellos se presentan.

De acuerdo con ello, seguidamente, se aborda la delimitación del concepto de pobreza y su medición desde la perspectiva económica, centrando la atención en la denominada *pobreza monetaria*. Seguidamente, se examinan las características básicas de la Encuesta de Condiciones del Vida (ECV) del Instituto Nacional de Estadística, que constituye la principal fuente de datos que ha sido utilizada para analizar y caracterizar las situaciones de pobreza monetaria y exclusión social dentro de este estudio.

Posteriormente, se estudia, de acuerdo con la metodología previamente establecida, la evolución de la distribución de la renta y la pobreza en Castilla y León,

¹ Para una profundización sobre estas cuestiones puede consultarse el reciente monográfico "Bienestar y Pobreza" de la revista *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 27-2, de agosto de 2009 y, de modo particular, las contribuciones iniciales de Pena (2009) y Núñez (2009).

comenzando por el examen de su realidad socioeconómica y demográfica (PIB a precios de mercado, renta nacional disponible, población y mercado de trabajo), para después analizar la posición económica de los hogares y de las personas y la desigualdad en la distribución personal de la renta equivalente. Resultado de ello, se mide el riesgo de pobreza en Castilla y León, realizando también una comparación de la situación regional con la de España y la Unión Europea. Finalmente, se incluye un apartado de síntesis de los principales resultados.

1.1 El análisis de la pobreza monetaria: algunos aspectos metodológicos

1.1.1 El concepto y la medición de la pobreza monetaria

El análisis de la pobreza desde una perspectiva unidimensional, que es lo que Atkinson (1998) denomina *pobreza monetaria, económica o financiera*, se basa en el estudio del extremo inferior de la distribución la renta². La literatura sobre la medición de la pobreza desde el punto de vista unidimensional es muy amplia³, no obstante, de acuerdo con Sen (1976), el análisis de la pobreza requiere:

- La especificación de un nivel de renta, por debajo del cual una persona se considera pobre. Este nivel de renta es lo que se denomina línea o umbral de pobreza.
- La búsqueda de una herramienta que permita medir el nivel de pobreza de una sociedad.

A lo largo de este epígrafe, trataremos, precisamente, de justificar el umbral y las medidas de pobreza que serán elegidas. Asimismo, se clarificarán otras opciones metodológicas relacionadas con la variable que va reflejar la posición económica de los individuos, la unidad objeto de análisis, la escala de equivalencia empleada y los procedimientos de inferencia estadística utilizados para estudiar la precisión de la estimación de los indicadores de pobreza que se utilizan en este estudio.

² Con el término renta se hace referencia a la variable genérica que sirve para caracterizar la posición económica de los individuos.

³ Así, pueden citarse, entre otros, los trabajos de Sen (1976), Blackorby y Donaldson (1980), Clark, Hemming y Ulph (1981), Chakravarty (1983), Foster, Greer y Thorbecke (1984), Atkinson (1987) y Ravallion (1996); y, asimismo, en las revisiones de Foster (1984), Hagenaars (1986), Seidl (1988), o en Foster y Sen (1997), Zheng (1997) y más recientemente en Foster (2006).

1.1.1.1 LAS LÍNEAS DE POBREZA

Una línea de pobreza es un nivel de renta por debajo del cual se considera que los individuos son pobres⁴. Naturalmente, la elección de un umbral de pobreza es siempre algo convencional y dependerá del concepto de pobreza que se adopte.

Al respecto, un primer concepto es el de *pobreza absoluta*, que considera pobres a todos aquellos que no tienen un nivel de renta para satisfacer sus necesidades básicas, independientemente del tipo de sociedad en la que vivan. La cuestión pertinente que se plantea es considerar cuáles son las necesidades básicas que tiene un ser humano. Las primeras respuestas sólo consideraban alimentos y eran fijas en el tiempo, no permitiendo más actualización que la derivada de los precios. Posteriormente, el valor monetario de esta cesta básica de alimentos se ha ponderado por un factor, para, de esta forma, contemplar otro tipo de necesidades diferentes a las nutricionales; también, se ha permitido la actualización de la línea de pobreza en función de los usos y de las costumbres del área geográfica objeto de estudio. Esta es la tradición que se ha venido siguiendo en los Estados Unidos⁵, Canadá y en los países en desarrollo.

Un segundo concepto, el de *pobreza relativa*, considera a una persona como pobre si su nivel de vida no alcanza un cierto grado con respecto al que disfrutan la mayoría de las personas dentro de la sociedad en la que vive. Este concepto está ligado a la tradición europea y se deriva de la definición de pobreza que adopta la Comisión Europea en 1984 y que define como pobres a aquellos individuos (personas, hogares o grupos de personas) *"cuyos recursos (materiales, culturales y materiales) son tan limitados que los excluyen del mínimo nivel de vida aceptable en el Estado Miembro en el que viven"*. En este caso, las líneas de pobreza se determinan como un porcentaje de la renta media o de la renta mediana de la distribución. Más concretamente, como se ha señalado, *la proporción que se ha establecido en la Unión Europea para fijar el umbral de pobreza relativa es el 60% de la renta mediana del Estado Miembro correspondiente*, aunque también se utilizan otros porcentajes (el 40% o el 25%, por ejemplo) con el fin de analizar la robustez de los resultados y de caracterizar los segmentos de la población más desfavorecidos.

Muy unida a esta última concepción se encuentra la *pobreza persistente*, que se centra de modo particular en el aspecto dinámico de la pobreza, de tal forma que

⁴ Un interesante resumen de los diversos métodos que se han seguido para fijar las diferentes líneas de pobreza, así como de las ventajas y los inconvenientes de cada uno de estos métodos puede verse en Callan y Nolan (1991).

⁵ Los umbrales de pobreza utilizados en los Estados Unidos, desde 1980 a la actualidad, pueden consultarse en la siguiente página web: www.census.gov/hhes/poverty/threshld.html.

una persona estaría sumida en la pobreza de una forma persistente cuando no alcanza el umbral de pobreza durante un período de tiempo amplio. En concreto, en el contexto Europeo, dicha situación tendría lugar si esa persona hubiese sido considerada en situación de pobreza en un año y también en, al menos, dos de los tres años inmediatamente anteriores (Comisión Europea, 2006).

Finalmente, cabe también hacer referencia a la denominada *pobreza subjetiva*. Este concepto cuenta con menor desarrollo y aceptación en el ámbito de los trabajos empíricos y está basado en las percepciones que tienen los individuos sobre lo que se considera un nivel mínimo de renta⁶.

A lo largo de este estudio, siguiendo con la tradición más cercana a España y a la comunidad de Castilla y León y abogando por la sencillez y la transparencia a la que hace referencia Atkinson (1998, p. 27), se aborda la medición de la pobreza económica desde una perspectiva relativa, utilizando la línea de pobreza que se tiene en cuenta en los indicadores Laeken (el 60% de la renta mediana). Consecuentemente, *una persona tendrá la consideración de pobre o de encontrarse en riesgo de pobreza si su renta es inferior al nivel que representa el 60% de la renta mediana correspondiente*.

Relacionada con la aplicación de las líneas de pobreza en los estudios regionales, surge la cuestión de si utilizar una única línea de pobreza o utilizar tantas líneas de pobreza como ámbitos geográficos se analicen. En nuestro caso, este problema se traduciría en si debe utilizarse el umbral de pobreza determinado por la distribución de la renta en España o por la distribución en Castilla y León. En este sentido, en este estudio se ha seguido el criterio que viene utilizando el Instituto Nacional de Estadística (INE) y que supone el empleo de un *umbral de pobreza común para todas las Comunidades Autónomas españolas*, a partir de la distribución de la renta para el conjunto de España.

1.1.1.2 LAS MEDIDAS DE POBREZA

La distribución de la renta se puede representar mediante un vector finito N-dimensional, $\vec{y} = (y_1, y_1, \dots, y_N)$, donde $y_1 \leq y_2 \leq \dots y_N$ e y_i representa la renta del individuo *i-ésimo*. Suponemos que $\vec{y} \in \Re^N$. Sea $z \in \Re$, la línea de pobreza tal que si: $y_i < z$, el individuo *i-ésimo* es pobre. Sea q el número de pobres, es decir, el número de individuos para los cuales $y_i < z$.

Una medida de pobreza es una función del vector de rentas, \vec{y} , y del umbral de pobreza, z , que nos indica el nivel de pobreza de una población. La forma que adopta el índice debería recoger, entre otros, los siguientes aspectos:

⁶ La medición de la pobreza desde el punto de vista subjetivo y para el caso español puede verse en Martín-Guzmán y Bellido (1993) y en Bellido et al. (1999). También pueden encontrarse referencias sobre esta forma de analizar la pobreza en Atkinson (1998).

- *La incidencia de la pobreza*; es decir, ¿cuántos pobres hay?
- *La intensidad de la misma*, o lo que es lo mismo, ¿cuán pobres son éstos?
- *La distribución de la renta* entre el colectivo de pobres.

Para construir una medida satisfactoria que tenga en cuenta todas estas dimensiones se puede seguir un procedimiento axiomático como el iniciado por Sen (1976). En otras palabras, se trata de llegar a establecer una serie de condiciones ideales que debería cumplir cualquier instrumento de medición de la pobreza⁷. De acuerdo con ello, los axiomas más importantes que pueden establecerse serían los siguientes:

1. *Axioma de dominio (Focus)*. El nivel de pobreza debería ser independiente del nivel de renta de los individuos no pobres.
2. *Axioma de simetría*. El nivel de pobreza debería permanecer constante ante permutaciones de rentas, es decir, si dos individuos se intercambian la renta, el nivel de pobreza debería permanecer inalterado.
3. *Axioma de población o de invarianza ante réplicas de población*. El nivel de pobreza no debería cambiar cuando se agregan poblaciones idénticas.
4. *Axioma de continuidad*. El índice de pobreza debe ser una función continua en el vector de rentas.
5. *Axioma de invarianza ante cambios de escala*. Si la renta de los individuos se incrementa proporcionalmente en una cantidad, el nivel de pobreza se debería mantener constante.
6. *Axioma de monotonicidad*. Manteniendo el resto de las condiciones constantes, una reducción en la renta de una persona pobre debería hacer incrementar el nivel de pobreza⁸.
7. *Axioma de transferencias*. El nivel de pobreza debería aumentar si se transfiere renta de un individuo pobre a otro más rico, manteniendo el lugar que ocupan los individuos en cuanto al orden de las rentas constantes⁹.

⁷ Una revisión completa de dichas condiciones ideales puede consultarse en Zheng (1997). No obstante, Amiel y Cowell (1996) ponen en entredicho algunos de los axiomas más aceptados en la medición de la pobreza, a través de los resultados de un cuestionario realizado entre individuos de diferentes procedencias.

⁸ Existe otra versión de este axioma según la cual, si se produce una transferencia de renta entre un individuo con más renta a otro con menos renta, siendo ambos pobres, el nivel de pobreza debería disminuir.

⁹ En Zheng (1997) se pueden consultar otras versiones del axioma de transferencias. La que aquí se presenta es la inicialmente propuesta por el propio Sen (1976).

8. *Axioma de sensibilidad de las transferencias.* Si se produce una transferencia de renta de un individuo pobre con renta y_i a otro individuo pobre con renta $y_i + d$ ($d > 0$), entonces la magnitud del incremento de la pobreza debería ser tanto menor cuanto mayor sea y_i .
9. *Axioma de consistencia entre subpoblaciones.* El nivel de pobreza debería aumentar cuando la pobreza creciera en una subpoblación, manteniéndose constante el resto.
10. *Descomponibilidad.* Si tenemos una población dividida en h subpoblaciones con $N^{(j)}$ individuos, tal que $N = N^{(1)} + N^{(2)} + \dots + N^{(h)}$. Un índice de pobreza es aditivamente descomponible cuando se puede expresar:

$$P(\vec{y}, z) = \sum_{j=1}^h \frac{N^{(j)}}{N} P^j(\vec{y}^{(j)}, z)$$

donde $P^j(\vec{y}^{(j)}, z)$ es el índice de pobreza en la población j -ésima.

No existe el índice de pobreza por excelencia que garantice una medición correcta. A continuación, presentamos los tres índices de pobreza que hemos utilizados y que son relativos, en el sentido que son invariantes ante cambios de escala.

A. LA TASA DE POBREZA

La *tasa de pobreza*, también denominada la *proporción de pobres* o *tasa de riesgo de pobreza* o de *incidencia de la pobreza*, es el índice más utilizado en todos los estudios de pobreza. Por ejemplo, EUROSTAT lo incluye dentro de los indicadores primarios para estudiar la pobreza en la Unión Europea. Se define como

$$H(\vec{y}, z) = \frac{q}{N}$$

donde q es el número total de personas que no superan el umbral de pobreza.

Pese a ser uno de los índices más populares, sólo recoge una de las tres dimensiones de la pobreza mencionadas: la incidencia. No tiene en cuenta el nivel de renta de los pobres. De hecho, aunque la renta de un pobre disminuya, la proporción de pobres sigue siendo la misma, incumpliendo el axioma de monotonicidad. Además, tampoco presta atención a la distribución de renta entre los pobres. Consecuentemente, incumple el axioma de transferencias y el de sensibilidad de las transferencias. Finalmente, cumple el principio de dominio, de simetría, el principio de población, es consistente entre subpoblaciones y es descomponible.

Esta última propiedad, la tendremos en cuenta en nuestra investigación para analizar la contribución de la pobreza de cada subpoblación al nivel de pobreza

global. Así, teniendo en cuenta que esta medida de pobreza es aditivamente descomponible, el porcentaje de pobres se puede expresar como

$$H(\vec{y}, z) = \sum_{j=1}^h \frac{N^{(j)}}{N} H^j(\vec{y}^{(j)}, z)$$

donde $H^j(\vec{y}^{(j)}, z)$ es el porcentaje de pobres en la subpoblación j -ésima y $N^{(j)}$ es número total de personas de la subpoblación j -ésima de tal forma que.

$$N = \sum_{j=1}^h N^{(j)}$$

La importancia relativa de una determinada subpoblación se define como:

$$IMPORTANCIA_j = \frac{\frac{N^{(j)}}{N} H^j(\vec{y}^{(j)}, z)}{\sum_{j=1}^h \frac{N^{(j)}}{N} H^j(\vec{y}^{(j)}, z)}$$

En este caso, el conocimiento de la importancia relativa de cada subpoblación tiene una interpretación significativa, puesto que es equivalente a estudiar la distribución del número total de pobres por subpoblaciones; es decir:

$$IMPORTANCIA_j = \frac{q^{(j)}}{q}$$

donde $q^{(j)}$ es el número total de pobres en la población j -ésima y q es el número total de pobres.

B. EL DESNIVEL RELATIVO DE POBREZA (INCOME GAP RATIO)

La renta que le falta a un individuo pobre para abandonar su situación de pobreza se puede cuantificar como $(z - y_i)$. La mayoría de los índices de pobreza que tratan de captar la intensidad de la pobreza se definen en función de estas diferencias o de estas diferencias expresadas en términos relativos,

$$\frac{(z - y_i)}{z}$$

Precisamente, el desnivel relativo de pobreza se define como la media de estas diferencias relativas entre los pobres

$$I(\vec{y}, z) = \frac{1}{q} \sum_{i=1}^q \frac{(z - y_i)}{z} = 1 - \frac{\mu_q}{z}$$

donde μ_q es la renta media de los pobres.

Esta medida tiene la ventaja de que permite una clara interpretación en términos de pobreza. Así, representa la cantidad de renta que, por término medio, se tendría que proporcionar a una persona considerada como pobre para que abandonase su situación de pobreza expresada como proporción del umbral, reflejando de una forma diáfana el grado de intensidad de la pobreza. Sin embargo, también presenta algunas deficiencias, por ejemplo a la hora de mostrar la incidencia y la distribución de la renta entre los pobres. Cumple el axioma débil de monotonicidad, aunque viola los dos relacionados con las transferencias. Por otra parte, al igual que la tasa de pobreza (H), no se modifica si hay réplicas de población exacta. Finalmente, no es descomponible, aunque sí es sensible al nivel de pobreza de subpoblaciones.

En nuestro estudio, se calcula este índice con respecto a la mediana de los pobres, ya que constituye uno de los indicadores secundarios que calcula EUROSTAT para analizar la exclusión social en Europa.

Tanto *la tasa de pobreza* como el *desnivel relativo de pobreza* guardan una relación estrecha con la familia de índices de pobreza propuesta por Foster, Greer y Thorbecke (1984). Esta familia se define como:

$$FGT(\vec{y}, z; \alpha) = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^q \left[\frac{(z - y_i)}{z} \right]^\alpha$$

donde α es un coeficiente de aversión a la pobreza.

Cuando $\alpha = 0$, $FGT(\vec{y}, z; \alpha) = H(\vec{y}, z)$

y cuando $\alpha = 1$, $FGT(\vec{y}, z; \alpha) = H(\vec{y}, z)I(\vec{y}, z)$

C. ÍNDICE DE SEN, SHORROCKS Y THON

Otro índice muy popular es el coeficiente deducido por Sen (1976) de forma axiomática:

$$S(\vec{y}, z) = \sum_{i=1}^q \frac{2(q+1-i)}{(q+1)N} \frac{(z - y_i)}{z}$$

Si el número de pobres es lo suficientemente alto, la medida de Sen toma la siguiente forma:

$$S(\vec{y}, z) = H(\vec{y}, z) \left[I(\vec{y}, z) + (1 - I(\vec{y}, z)) G_q \right]$$

Partiendo de esta última expresión, podemos comprobar que es *una función creciente del porcentaje de pobres (H), del desnivel relativo de pobreza (I) y del índice de Gini entre la población de pobres (G_q)*.

Sen (1976) propuso esta medida para solventar algunos de los problemas que tenían los índices *H* e *I*. Sin embargo, sólo cumple los axiomas de dominio, simetría y monotonicidad¹⁰. A pesar de que en su formulación capta la desigualdad entre los pobres incumple el axioma de transferencias. No obstante, el índice de Sen aumenta cuando se produce una transferencia de renta entre un individuo pobre a otro más rico sin que la persona que recibe la renta cruce el umbral de pobreza en el caso de que ésta sea pobre.

Una versión modificada del índice de Sen que fue propuesta por Shorrocks (1995) y que también coincide con el límite de la modificación a dicho índice que realizó Thon (1979 y 1983) es la siguiente:

$$SST(\vec{y}, z) = \sum_{i=1}^q \frac{2(N-i)+1}{N^2} \frac{(z - y_i)}{z}$$

Esta nueva medida de pobreza cumple las mismas propiedades que el índice de Sen más los axiomas de continuidad, población y transferencias, pero sigue siendo insensible a la parte de la distribución en la que se producen las transferencias. Tampoco cumple el axioma de consistencia entre subpoblaciones, ni el referido a la descomponibilidad.

Con todo, la importancia del índice de Sen, Shorrocks y Thon (*SST*) radica principalmente en el hecho de que puede expresarse como el producto de otros indicadores previamente analizados. En concreto, sería el producto de la *tasa de pobreza* (la incidencia), *el desnivel relativo de pobreza* (la intensidad) y el *índice de Gini* (la desigualdad) en los niveles relativos de pobreza.

De acuerdo con ello, este índice puede expresarse como:

$$SST(\vec{y}, z) = H(\vec{y}, z) I(\vec{y}, z) (1 + G_{(z-y_i)/z})$$

Una transformación útil de este índice de pobreza es:

$$\ln(SST(\vec{y}, z)) = \ln(H(\vec{y}, z)) + \ln(I(\vec{y}, z)) + \ln(1 + G_{(z-y_i)/z})$$

¹⁰ La versión asintótica del índice de Sen cumple también el axioma de población.

Así, podemos expresar el cambio porcentual del nivel de pobreza (en el tiempo o en el espacio) como la suma de los cambios porcentuales en la tasa de pobreza, el desnivel relativo de pobreza y el índice de Gini de los niveles relativos de pobreza; es decir, podemos expresarlo de la forma siguiente:

$$\Delta \ln(SST(\vec{y}, z)) = \Delta \ln(H(\vec{y}, z)) + \Delta \ln(I(\vec{y}, z)) + \Delta \ln\left(1 + G_{(z-y_i)/z}\right)$$

En este trabajo se utilizará también el índice de Sen, Shorrocks y Thon (SST) calculando el desnivel relativo de pobreza con respecto a la renta mediana de la distribución. Con este índice se pretende caracterizar el nivel de pobreza en Castilla y León teniendo en cuenta, no sólo la intensidad y la incidencia de la misma, sino también la desigualdad de renta entre la propia población que se encuentra en situación de riesgo de pobreza.

D. OTROS ÍNDICES DE POBREZA

Para finalizar, cabe reseñar otras posibles medidas de pobreza, pero cuya formulación no hacemos explícita en este apartado, y que sería la familia de indicadores que propuso Atkinson (1987), que suponen una extensión de la familia de índices de pobreza que fue propuesta por Chakravarty (1987), y entre los que se incluyen el índice de Watts (1967), la familia de índices de Foster, Greer y Thorbecke (1984) y también alguno de los índices recogidos por Clark, Hemming y Ulph, (1981).

1.1.1.3 LA VARIABLE OBJETO DE ESTUDIO

Hasta el momento, el término *renta* ha sido utilizado de manera genérica, en referencia a una variable que refleja la posición económica de los individuos. Tradicionalmente, tres variables se han identificado con la renta: *el ingreso, el gasto y la riqueza*. Quizás la menos utilizada haya sido esta última por las dificultades que entraña su valoración¹¹. Generalmente, la disyuntiva se ha establecido entre los ingresos y los gastos. Pero, llegados a este punto cabe decir que no existe consenso¹². Así, muchos autores consideran que los ingresos resultan una variable más adecuada en los estudios distributivos ya que reflejan la capacidad de los individuos para poder satisfacer sus necesidades –independientemente, si se materializan o no–. Otros autores, en cambio, señalan que el gasto es la variable más idónea a la hora de realizar un

¹¹ Uno de los escasos estudios de medición de la pobreza basados en la valoración de la riqueza puede verse en Naredo (1993).

¹² De hecho, la propia Comisión Europea comenzó utilizando el gasto en sus estudios sobre la pobreza, pero después ha optado por los ingresos en virtud de una mayor fiabilidad en los datos estadísticos.

análisis de la pobreza ya que está más relacionada con la renta permanente y menos influida por los vaivenes transitorios de los ingresos¹³. Pero, a la hora de la verdad, los argumentos de índole práctica y los relacionados con la fiabilidad de los datos disponibles son los que más peso han tenido para optar por una u otra variable.

En lo que respecta a este estudio, se ha optado por la variable ingresos debido a que, a diferencia de otras encuestas, la ECV permite recoger los datos de ingresos siguiendo las recomendaciones establecidas por el *International Expert Group on Household Income Statistics*¹⁴. De acuerdo con ello, el concepto de renta que será objeto de análisis en este trabajo es el de la *renta disponible del hogar* y que comprende los ingresos monetarios netos recibidos por el hogar y sus miembros durante el año de referencia. Este concepto incluye los ingresos del trabajo por cuenta ajena, los beneficios o pérdidas del trabajo por cuenta propia, las prestaciones sociales, las rentas del capital y de la propiedad, las transferencias entre otros hogares, los ingresos percibidos por menores y el resultado de la declaración por el IRPF y de Impuesto sobre el Patrimonio, en su caso.

Como se detalla más adelante, hasta la ECV del año 2007, el cálculo de la renta disponible no tenía en cuenta la renta en especie (con la excepción del coche de la empresa). A partir de dicha encuesta, ya se considera que el alquiler imputado constituye una componente no monetaria de los ingresos del hogar. El alquiler imputado se aplica a los hogares que no pagan un alquiler completo por ser propietarios o por ocupar una vivienda alquilada a un precio inferior al de mercado o a título gratuito y equivaldría al alquiler que se tendría que pagar en el mercado por una vivienda similar a la ocupada.

Aunque en nuestro estudio se analiza la repercusión del alquiler imputado en la medición de la pobreza, para que las comparaciones entre los años sean válidas, el análisis principal se realizará en función de la definición de renta sin alquiler imputado.

1.1.1.4 LA UNIDAD DE ANÁLISIS

Otra decisión que ha de realizarse es la unidad de análisis. Una de las alternativas más utilizadas es considerar el *hogar*, entendido éste como la persona o conjunto de personas que ocupan en común una vivienda o parte de ella y consumen o

¹³ Véase Gradín, Cantó y del Río (2008) y las referencias que en este artículo aparecen sobre las implicaciones del uso del ingreso y del gasto en consumo en el análisis de la desigualdad, la pobreza y la movilidad.

¹⁴ El International Expert Group on Household Income Statistics ('el grupo de Canberra') desarrolló desde 1996 a 2001 una guía sobre cómo preparar estadísticas armonizadas y comparables sobre la distribución de la renta (International Expert Group on Household Income Statistics, 2001). Esta guía proporciona una síntesis de ideas anteriores sobre cómo reconciliar la definición teórica de la renta con las dificultades prácticas relacionadas con la recopilación de los datos de renta.

comparten alimentos u otros bienes con cargo a un mismo presupuesto (INE, 2005, p. 39). El hogar constituye la opción natural, ya que es la unidad de medida que utiliza la ECV. Sin embargo, también ha de tenerse presente que la unidad elemental en los análisis del bienestar económico debería ser el individuo y no el hogar. Por lo tanto, surge la cuestión de cómo pasar de la distribución de la renta existente entre hogares a la distribución de la renta entre personas¹⁵. Esta investigación adopta la solución más utilizada y que es analizar la distribución de la renta a nivel individual, donde cada hogar recibe una ponderación igual al número de sus miembros. Esto implica, no obstante, asumir que todos miembros dentro del hogar van a compartir la misma posición económica¹⁶.

1.1.1.5 LA ESCALA DE EQUIVALENCIA

Una última cuestión metodológica surge al comparar hogares con diferente tamaño y composición: ¿pueden considerarse iguales dos hogares con una renta de, por ejemplo, 600 euros si uno de ellos es un hogar unipersonal y el otro está compuesto por dos adultos y un niño? Claramente, la respuesta es negativa.

Una forma sencilla de tener en cuenta el tamaño y la composición del hogar es mediante el cálculo de la renta *per cápita*, pero este procedimiento presenta notables limitaciones¹⁷. Para evitar estos inconvenientes suelen utilizarse *escalas de equivalencia*, que transforman la renta de los hogares en renta equivalente o ajustada, permitiendo la comparación de la renta entre hogares de diferente tamaño. En este trabajo se adopta la metodología que aplica EUROSTAT para elaborar los indicadores Laeken (Comisión Europea, 2006), utilizando la escala de equivalencia de la OCDE modificada. De acuerdo con ello, para calcular *la renta equivalente del hogar* se asigna el valor 1 al primer adulto del hogar, el valor 0,5 al resto de adultos y el valor 0,3 a los menores de 14 años.

1.1.1.6 LA INFERENCIA ESTADÍSTICA DE LAS MEDIDAS DE POBREZA

En la mayoría de las ocasiones una medida de pobreza se estima a partir de los datos procedentes de una muestra. Es importante tener en cuenta que, si pudiéramos obte-

¹⁵ Para una profundización sobre los aspectos relacionados con unidad receptora de renta puede consultarse Danzinger y Taussing (1979) y Cowell (1984).

¹⁶ Esta hipótesis también ha sido objeto de controversia en cuanto a que puede conducir a una subestimación del nivel de desigualdad. Véase, por ejemplo, los trabajos de Haddard y Kanbur (1990) y Kanbur (2003).

¹⁷ Así, por ejemplo, se ha señalado que el principal inconveniente de usar la renta per cápita es que ésta no tiene en cuenta que el coste marginal de una persona más en el hogar puede cambiar cuando el tamaño del hogar cambia, ni tampoco que los miembros del hogar tienen diferentes necesidades (Coulter et al., 1992).

ner diferentes muestras de la misma población, la estimación de la medida cambiaría. En otras palabras la estimación de un indicador de pobreza está sujeta a variabilidad. Las diferentes técnicas de inferencia estadística tratan de captar esta variabilidad. Una forma es mediante el cálculo de los *errores estándar* asociados a las estimaciones. Si el error estándar es elevado en comparación con la estimación, significaría que el estimador estaría sujeto a mucha variabilidad y que dicha estimación no sería fiable. Además de servir para analizar la precisión de las estimaciones, los errores estándar también se pueden utilizar para obtener *intervalos de confianza* para las medidas de pobreza o para contrastar si el nivel de pobreza entre dos ámbitos geográficos o entre dos periodos de tiempo es el mismo.

Tradicionalmente, en la literatura sobre pobreza y desigualdad, los aspectos relacionados con la inferencia estadística no se trataban. Esto era debido a que al trabajar generalmente con muestras grandes, se consideraba que los errores estándar eran tan pequeños que no alteraban la precisión de las estimaciones y, por ende, las conclusiones obtenidas a partir de ellas.

Sin embargo, como Maasoumi (1997) ha constatado, los errores estándar pueden ser elevados, lo que puede cuestionar la validez de las conclusiones realizadas. No se trata de una cuestión menor, incluso la Oficina Estadística de la Unión Europea (EUROSTAT, 2005) considera de especial importancia la utilización de las técnicas de inferencia para analizar la precisión de las medidas de desigualdad y pobreza, y para realizar las comparaciones entre diferentes desagregaciones.

Teniendo en cuenta estas recomendaciones, en esta investigación se utilizan técnicas de inferencia estadística para valorar si son significativas las variaciones que experimentan las medidas de desigualdad y pobreza consideradas. En concreto, utilizaremos *técnicas bootstrap*¹⁸ para obtener intervalos de confianza o realizar contrastes de hipótesis.

Las técnicas bootstrap se basan en obtener repetidas muestras (muestras bootstrap) a partir de la muestra original. En nuestro caso hemos obtenido 300 muestras bootstrap. Los elementos de las muestras bootstrap se seleccionan de forma proporcional a la ponderación asignada a cada uno de ellos en el diseño muestral de la ECV. Con cada muestra bootstrap, se vuelve a calcular la medida de pobreza. El

¹⁸ En Davidson y Flachaire (2004), Cowell y Flachaire (2002), Athanasopoulos y Vahid (2003), Trede (2002), Biewen (2002) y Mills y Zandvakili (1997), se recogen las ventajas de utilizar la metodología de inferencia bootstrap frente a la teoría asintótica de los indicadores de desigualdad y pobreza. En Prieto y García (2007) se puede encontrar una aplicación de los métodos bootstrap en los problemas de inferencia relativos a la medición de la desigualdad y pobreza en España. Y, asimismo, en García y Prieto (2009) se puede consultar una comparación de diferentes metodologías de inferencia estadística aplicadas al índice de Gini.

conjunto de valores del indicador en las muestras bootstrap se denomina *distribución bootstrap de la medida de pobreza*, y en nuestro caso estaría formada por 300 valores. La varianza bootstrap sería la varianza muestral de esta distribución, siendo el error estándar bootstrap la raíz cuadrada de la varianza bootstrap.

Bajo el supuesto de normalidad, se puede obtener un intervalo de confianza al 95%, restando y sumando a la estimación de la medida de pobreza calculada con la muestra original dos veces el error estándar bootstrap. Por ejemplo, la estimación de la tasa de pobreza en Castilla y León para el año 2007 ha sido del 20,4%. El error estándar que hemos obtenido mediante las técnicas bootstrap es igual a 0,86%. El límite inferior para el intervalo de confianza se obtendría como $20,4 - 2 \cdot 0,86 = 18,68$ y el límite superior, como $20,4 + 2 \cdot 0,86 = 22,12$. Por lo tanto, el intervalo de confianza es [18,68-22,12%]. De acuerdo con ello, puede decirse que la tasa de pobreza de Castilla y León para 2007 está medida con un margen de error de $\pm 1,72\%$. Esta metodología proporciona resultados semejantes al intervalo que se obtiene a partir de los cuantiles correspondientes de la distribución bootstrap.

La comparación de diferentes valores de una misma medida de pobreza resulta interesante, por ejemplo, para detectar cambios significativos en la misma entre dos períodos (años). En principio, bastaría con comprobar si los intervalos de confianza correspondientes a las dos situaciones temporales se superponen o no (Gradín y del Río, 2001; Moran, 2006). En el caso de que ello no ocurra, podría decirse que hay diferencias estadísticamente significativas entre ambas situaciones. En el caso de que los intervalos de confianza se solapen, sería necesario realizar un contraste de hipótesis para determinar si la diferencia existente entre esos años consecutivos es o no significativa. En este caso, se ha de calcular el *intervalo de confianza bootstrap* de la diferencia existente entre los valores de ambos años. Si dicho intervalo no contiene el valor cero, se entiende que existen diferencias significativas entre las medidas de pobreza; en caso contrario, cuando el intervalo contiene el valor cero, se rechaza esta hipótesis.

1.1.2 La Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del INE

La disponibilidad de fuentes de datos fiables y actualizadas, así como con el suficiente grado de desagregación, constituye uno de los condicionantes fundamentales para todos los análisis realizados de la pobreza y su medición. De hecho, como en otros campos de la investigación científica, el desarrollo y mejora de las fuentes estadísticas es un factor que ha contribuido de forma directa a la proliferación de los estudios sobre la pobreza monetaria durante las últimas décadas tanto en el contexto europeo como en el español.

Por lo que se refiere al ámbito europeo, ya el Consejo Europeo celebrado en Lisboa en el año 2000 establecía entre sus objetivos erradicar la pobreza y la exclusión

social hacia el año 2010 a fin de conseguir un crecimiento económico sostenible, más y mejores puestos de trabajo y una mayor cohesión social. Para lograr dichos fines, los Estados Miembros se debían involucrar en un proceso de coordinación de sus políticas sociales (denominado *Método Abierto de Coordinación*), basado, entre otros elementos, en el establecimiento de unos indicadores comunes que permitiesen controlar la efectividad de las políticas sociales y que facilitasen la comparación de los progresos conseguidos.

El primer conjunto de indicadores se adoptó en el Consejo Europeo de Laeken, en diciembre de 2001, denominándose, por ello, *indicadores Laeken*. Esta lista inicial de 18 variables se fue modificando y ampliando hasta comprender, en la actualidad, un total de 21 indicadores para analizar la exclusión social y la pobreza (Comisión Europea, 2006). Entre estos indicadores, cabe destacar el *porcentaje de personas que viven por debajo del 60% de la renta mediana*, el *índice de Gini* o el *valor del cociente entre la renta total que recibe el 20% de la población más rica y la que recibe el 20% más pobre*.

El desarrollo de unos indicadores comunes a nivel europeo exigía la armonización de las fuentes estadísticas que cada Estado Miembro llevaba a cabo. Por ello, durante el periodo 1994-2001, la casi totalidad de los países participaron en el Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE), suponiendo la principal fuente de información para realizar estudios sobre las condiciones de vida de los hogares y las personas a nivel europeo. Pero, pese a ser crucial para elaborar la mayoría de los indicadores de pobreza y de exclusión social, el PHOGUE presentaba algunos inconvenientes relacionados con su cobertura geográfica (por ejemplo, no permitía realizar estudios a nivel de regiones); de fiabilidad (debido a la falta de respuesta de los hogares y al abandono de los hogares que formaban el panel a medida que transcurría el tiempo); y a la falta de homogeneidad en las definiciones de algunas variables, entre otras limitaciones. Estas fueron algunas de las razones que motivaron su desaparición y el nacimiento de las *Encuestas de Condiciones de Vida (ECV)*, o en terminología inglesa *European Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC)*, en todos los países de la Unión Europea¹⁹. En España, las fuentes estadísticas disponibles para llevar a cabo este tipo de análisis han sido diversas a lo largo del tiempo²⁰. Actualmente, por su especial relevancia para abordar el análisis

¹⁹ En su reunión anual de 1999, los Directores de Estadísticas Sociales de los Países de la Unión Europea decidieron la sustitución del Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE) a partir de 2002, por otra encuesta que adaptara sus contenidos a las nuevas necesidades de información provenientes de estamentos públicos y privados del ámbito europeo.

²⁰ En este sentido, cabe citar a las antiguas Encuestas de Presupuestos Familiares (EPF 73-74, 80-81, 90-91); la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (ECPF), en vigor hasta 2005; la nueva Encuesta de Presupuestos Familiares, desde enero de 2006; el Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE), vigente entre 1994 y 2001; y la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), que se inicia en 2004.

de la distribución de la renta y del riesgo de pobreza, la principal fuente de datos es la *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)* del INE, que es la que se ha empleado en la elaboración de este documento.

La ECV que elabora el INE pertenece al conjunto de operaciones estadísticas armonizadas para los países de la Unión Europea, sustituye al PHOGUE y nace con el propósito de convertirse en fuente de información de referencia para construir medidas que permitan analizar la distribución de la renta, la pobreza y la exclusión social en los Estados de la Unión Europea. De hecho, 11 de los 21 indicadores que calcula la Oficina Europea de Estadística (EUROSTAT) se obtienen directamente a partir de los datos de la ECV. Tiene carácter anual y es obligatoria para los Estados Miembros de la Unión Europea. Los países comparten un marco de actuación común, aprobado por el Parlamento Europeo y basado en una lista armonizada de variables, un diseño concertado para elegir la muestra de hogares en cada país (unos 16.000 en España) y unas recomendaciones para, entre otras cosas, imputar la renta, establecer los pesos, calcular los errores estándar y determinar las clasificaciones utilizadas en determinadas variables, tales como, por ejemplo, la Clasificación Nacional de Educación (CNED), para delimitar el nivel de estudios, o la Clasificación Nacional de Ocupaciones (CNO), a la hora de establecer la ocupación principal de las personas.

Como casi todas las encuestas de hogares, la ECV recoge datos sobre las características de los hogares privados y de las personas que viven en ellos, quedando sin representación ciertos colectivos de personas como son los que viven en instituciones o no tienen hogar. Esto supone una limitación, por cuanto se trata de personas que, en muchos casos, se encuentran especialmente desprotegidos²¹. En concreto, la ECV proporciona dos tipos de datos anuales:

- Datos de sección cruzada, sobre variables relacionadas con la renta (ingresos), la pobreza, la exclusión social y otras condiciones de vida en un periodo concreto.
- Datos longitudinales, sobre variables relacionadas con la renta que permiten analizar los cambios en las personas a lo largo del tiempo, con un seguimiento de cuatro años como máximo. El objetivo fundamental es analizar en qué medida la población no abandona la pobreza (pobreza persistente).

El diseño de la muestra es un panel rotatorio, basado en cuatro submuestras, cada una de tamaño similar y representativa de toda la población. Durante un año, algunas de las submuestras se mantienen mientras otras son sustituidas, de tal forma que cada unidad muestral se mantiene por un máximo de cuatro años. Tanto los

²¹ Para más información, puede consultarse: www.ine.es/daco/daco42/condivi/ecv_metodo.pdf.

datos transversales como longitudinales están organizados en cuatro ficheros: (1) datos básicos de hogares; (2) datos básicos de personas; (3) datos detallados de hogares; y (4) datos detallados de los adultos (personas de 16 o más años). Estos ficheros proporcionan información sobre unas variables denominadas *primarias* y otras denominadas *secundarias*. Las variables primarias se recogen anualmente y suministran datos básicos del hogar y de las personas que lo forman, como la renta desagregada en sus componentes o el sexo y edad de sus miembros.

Este tipo de información se completa con ciertos indicadores de la privación material de los hogares (p.ej., el grado de dificultad para llegar a final del mes, para afrontar determinados gastos familiares, etc.). En las Tablas siguientes se muestran los diferentes tipos de datos recogidos por la ECV en relación con los hogares, las personas y los individuos adultos; así como sus características principales.

Tabla 1.1.1 Datos recogidos en la ECV sobre los hogares

Dominio	Área
Datos básicos	<ul style="list-style-type: none"> Datos básicos del hogar incluyendo el grado de urbanización
Renta	<ul style="list-style-type: none"> Renta total del hogar (bruta y disponible) Los componentes de la renta de los hogares
Exclusión social	<ul style="list-style-type: none"> Indicadores de privación no monetaria, incluyendo los problemas para llegar a final de mes, los retrasos en las hipotecas, las facturas, etc.
Información laboral	<ul style="list-style-type: none"> Cuidado de los niños
Información relativa a la vivienda	<ul style="list-style-type: none"> Régimen de tenencia del hogar Gastos de la vivienda

Fuente: Elaboración propia a partir de ECV, 2008 (INE).

Tabla 1.1.2 Datos recogidos en la ECV sobre las personas

Dominio	Áreas
Datos básicos	<ul style="list-style-type: none"> Datos básicos de la persona Datos demográficos
Cuidado de niños	<ul style="list-style-type: none"> Tipo de cuidado de niños

Fuente: Elaboración propia a partir de ECV, 2008 (INE).

Tabla 1.1.3 Datos recogidos en la ECV sobre los adultos

Dominio	Áreas
Datos básicos	<ul style="list-style-type: none">Datos básicos de la personaDatos demográficos
Renta	<ul style="list-style-type: none">Renta personal bruta, total y sus componentes
Educación	<ul style="list-style-type: none">Educación, incluyendo el más alto nivel alcanzado
Información laboral	<ul style="list-style-type: none">Información básica sobre el nivel de actividad y sobre trabajo principalNúmero total de horas trabajadas
Salud	<ul style="list-style-type: none">Estado general de salud, enfermedades crónicasAcceso al tratamiento médico

Fuente: Elaboración propia a partir de ECV, 2008 (INE).

Tabla 1.1.4 Características de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)

Dominio	Área: Hogares
Renta	<ul style="list-style-type: none">Renta total del hogar (bruta y disponible).Los componentes de la renta de los hogares: ingresos del trabajo, rentas del capital y de la propiedad, transferencias percibidas y pagadas, otros ingresos y pagos (IRPF, IP)
Exclusión social	<ul style="list-style-type: none">Indicadores de privación no monetaria (problemas para llegar a final de mes, retrasos en hipotecas, facturas, etc.
Vivienda	<ul style="list-style-type: none">Régimen de tenencia del hogar

Dominio	Área: Personas de 16 o más años
Renta	<ul style="list-style-type: none">Renta personal bruta, total y sus componentes.
Educación	<ul style="list-style-type: none">Educación, incluyendo el más alto nivel alcanzado
Información laboral	<ul style="list-style-type: none">Información sobre nivel de actividad y trabajo principal

Fuente: Elaboración propia a partir de ECV, 2008 (INE).

Los ingresos constituyen una parte esencial en la ECV para el análisis de las condiciones de vida de los hogares. Estos ingresos incluyen los procedentes del trabajo por cuenta ajena, beneficios/pérdidas del trabajo por cuenta propia, prestaciones sociales, rentas del capital y de la propiedad, transferencias recibidas y pagadas a otros hogares, ingresos percibidos por menores, y el resultado de la declaración por el IRPF y por el Impuesto sobre el Patrimonio, en su caso (Méndez Martín, 2005). Se consideran

tanto los ingresos monetarios percibidos por los miembros del hogar perceptores de ingresos como los atribuidos, por no ser individualizables, al hogar como tal.

Es importante tener presente, sobre todo con vistas a una correcta interpretación de los datos y de los resultados que se deriven de ulteriores análisis, que *el periodo de referencia de la Encuesta de Condiciones de Vida con relación a la variable ingresos es siempre el año anterior al de realización de la entrevista*. Dado que la última Encuesta disponible es la ECV del año 2008, los datos de ingresos que en ella se recogen están referidos al año 2007.

La ECV, al contrario que el PHOGUE (en el que los ingresos se valoraban en términos netos), proporciona los datos de ingresos brutos a nivel de perceptor y de componente, lo que permite un mayor grado de comparabilidad entre Estados Miembros al analizar los ingresos por componentes, ya que no dependerán del sistema impositivo o de las cotizaciones sociales del país. En este sentido, cabe diferenciar entre:

- *Renta bruta*: renta total, monetaria y no monetaria, percibida por el hogar durante el periodo de referencia antes de impuestos (renta, patrimonio) y cotizaciones sociales, incluyendo las transferencias entre hogares recibidas.
- *Renta disponible*: renta bruta menos el impuesto sobre la renta, los impuestos sobre el patrimonio y las cotizaciones obligatorias de los asalariados, autónomos y desempleados (si procede) a la seguridad social obligatoria, las de los empresarios y las transferencias entre hogares pagadas.

En los primeros años de realización, la ECV sólo recogía la componente monetaria del ingreso (no incluía, por ejemplo, el alquiler estimado de la vivienda en propiedad, el ingreso no monetario procedente de la producción propia o el salario en especie, salvo el coche de empresa). Estas componentes no monetarias de la renta se incorporan a los datos de la Encuesta a partir del año 2007.

De acuerdo con lo señalado, la renta total se obtiene mediante la agregación de distintas componentes que muestra la Tabla que se presenta a continuación (tabla 1.1.5).

La Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del INE constituye, por tanto, una fuente estadística esencial para el estudio de los ingresos de los hogares, la distribución de la renta, la pobreza y la exclusión social, ya que proporciona información objetiva sobre el nivel de ingresos y condiciones de vida de los hogares, a la vez que permite su cruce con otras variables de tipo demográfico, situación laboral, estado de salud, nivel de estudios, vivienda y equipamiento del hogar, indicadores no monetarios de privación, etc. Y, de acuerdo con ello, constituye la fuente de datos que ha servido de referencia para analizar y caracterizar la pobreza monetaria y la exclusión social en este estudio.

Tabla 1.1.5 Variables objetivo de la renta a nivel de componentes

Componentes de la renta	Variable objetivo
Renta bruta del asalariado	<ul style="list-style-type: none"> • Renta bruta monetaria o cuasimonetaria del asalariado • Renta bruta no monetaria del asalariado (obligatoria a partir de 2007 excepto los vehículos de empresa que son obligatorios desde el primer año) • Cotizaciones sociales brutas a cargo del empleador (obligatoria a partir de 2007)
Renta del trabajador por cuenta propia	<ul style="list-style-type: none"> • Beneficios o pérdidas monetarios brutos de trabajadores por cuenta propia (incluidos derechos de propiedad intelectual) • Valor de los bienes producidos para autoconsumo (obligatoria a partir de 2007)
Alquiler imputado	<ul style="list-style-type: none"> • Alquiler imputado (sólo para vivienda principal) (obligatoria a partir de 2007)
Renta de la propiedad	<ul style="list-style-type: none"> • Intereses, dividendos y ganancias de inversiones de capital en empresas no constituidas en sociedad (brutos) • Renta bruta procedente del alquiler de una propiedad o Terreno
Transferencias corrientes percibidas	<ul style="list-style-type: none"> • Prestaciones Sociales: <ul style="list-style-type: none"> > Ayudas por familia/hijos (brutas) > Ayudas por familia/hijos (brutas) > Ayudas para vivienda (brutas) > Prestaciones por desempleo (brutas) > Prestaciones por vejez (brutas) > Prestaciones por supervivencia (brutas) > Prestaciones por enfermedad (brutas) > Prestaciones por invalidez (brutas) > Ayudas para estudios (brutas) > Exclusión social no clasificada en otro apartado (bruta) • Transferencias periódicas percibidas de otros hogares
Otras rentas percibidas	<ul style="list-style-type: none"> • Renta bruta percibida por los menores de 16 años
Pago de intereses	<ul style="list-style-type: none"> • Intereses brutos pagados de préstamos hipotecarios (obligatoria a partir de 2007)
Transferencias corrientes pagadas	<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto sobre la renta y cotizaciones sociales (bruto) • Impuesto sobre el Patrimonio • Cotizaciones sociales a cargo del empleador (obligatoria a partir de 2007) • Transferencias brutas periódicas monetarias pagadas a otros hogares

Fuente: Elaboración propia a partir de ECV, 2008 (INE).

1.2 La evolución de la distribución de la renta y la pobreza en Castilla y León

En este capítulo se analiza la evolución de la distribución de la renta y del riesgo de pobreza en la Comunidad Autónoma de Castilla y León entre los años 2003 y 2007. Este es el período temporal de los datos recogidos por las Encuestas de Condiciones de Vida (ECV) publicadas desde 2004 a 2008.

En primer lugar, se pasa revista a los aspectos más característicos de la realidad socioeconómica y demográfica de Castilla y León a lo largo del período temporal considerado. A continuación, se analiza la evolución de la distribución de la renta en la Región, tanto desde la perspectiva de los hogares como de las personas, con especial referencia a las posibles desigualdades existentes en la distribución personal de la renta equivalente y, particularmente, de la situación de pobreza en la Región. Este análisis se completa, finalmente, con un estudio comparativo de la situación en la Comunidad Autónoma de Castilla y León respecto de la existente en el contexto español y europeo.

1.2.1 La realidad socioeconómica y demográfica en Castilla y León

En este apartado se analizan algunos indicadores macroeconómicos básicos que proporcionan una visión general de la situación económica de Castilla y León. En este sentido, se estudiará la evolución que han tenido ciertas variables en el periodo 2000-2006 y se compararán los valores de la Región con los correspondientes para España. En concreto, se estudiará el comportamiento del PIB a precios de mercado, el PIB per cápita a precios de mercado, la Renta nacional disponible, la población y los principales indicadores del mercado de trabajo (tasa de actividad, tasa de ocupación y tasa de paro). Las fuentes estadísticas empleadas han sido las procedentes de la Contabilidad Regional, para el PIB y la población; de EUROSTAT, para la Renta nacional; y la Encuesta de Población Activa (EPA), para las variables referidas al mercado laboral.

1.2.1.1 EL PIB A PRECIOS DE MERCADO

La evolución del PIB a precios de mercado en el periodo 2000-2007 para Castilla y León, tal y como puede observarse a partir de los datos recogidos en la tabla 1.2.1, ha sido de crecimiento continuado en todos los años hasta el 2006, apreciándose una leve desaceleración en 2007, último dato disponible en el momento de llevar a cabo este análisis. Este comportamiento se diferencia del comportamiento del PIB nacional en que el crecimiento de este último fue cada vez menor entre los años 2000-2002 y fue incrementándose a partir del año 2003; si bien, se produce, igualmente, una desaceleración durante el año 2007, que llega a situar su tasa de crecimiento (el 7%) por debajo de la regional (el 7,3%).

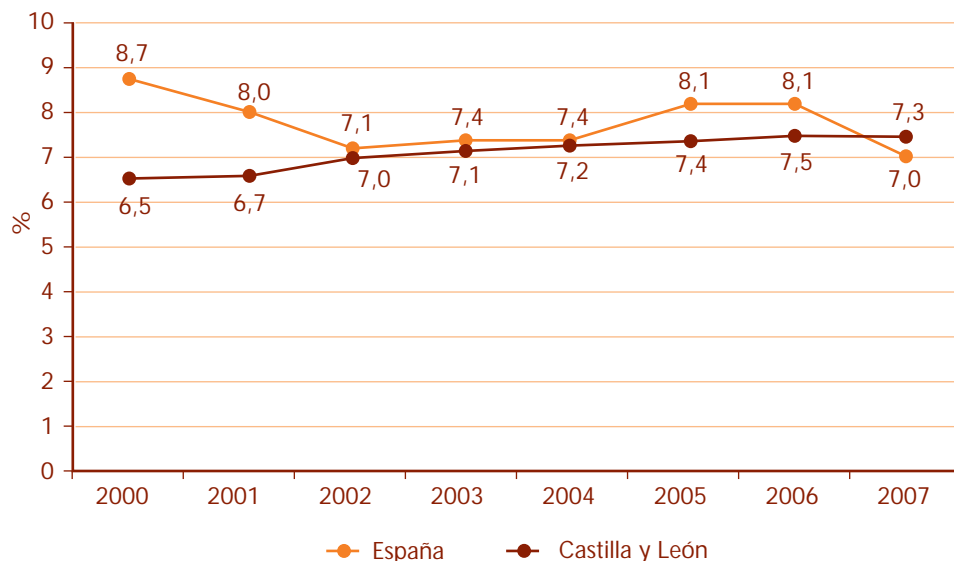
En el resto del periodo temporal analizado, los crecimientos del PIB regional han estado por debajo de la media nacional, como puede verse claramente en el gráfico 1.2.1. De hecho, el crecimiento medio de España para dicho periodo (el 7,7%) supera en más de medio punto el correspondiente para Castilla y León (7,1%). Por otra parte, el gráfico 1.2.1 también recoge el esfuerzo de la economía regional durante esos años por alcanzar el nivel nacional, pese a que el peso relativo del PIB regional sobre el PIB nacional se ha mantenido estable durante el periodo, e incluso, ha llegado a descender una décima de punto en el periodo temporal considerado (pasando de representar el 5,5% del PIB nacional en el año 2000, al 5,4% en 2007).

Tabla 1.2.1 Evolución del PIB a precios de mercado en España y Castilla y León (millones de euros corrientes)

	Castilla y León		España		Importancia relativa de Castilla y León en España (%)
	Valor	Crecimiento (%)	Valor	Crecimiento (%)	
2000	34.835	6,5	630.263	8,7	5,5
2001	37.166	6,7	680.678	8,0	5,5
2002	39.756	7,0	729.206	7,1	5,5
2003	42.571	7,1	782.929	7,4	5,4
2004	45.622	7,2	841.042	7,4	5,4
2005	48.991	7,4	908.792	8,1	5,4
2006	52.656	7,5	982.303	8,1	5,4
2007	56.483	7,3	1.050.595	7,0	5,4
2000-2007	44.760	7,1	825.726	7,7	5,4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Contabilidad Regional (INE).

Gráfico 1.2.1 Crecimiento del PIB a precios de mercado



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Contabilidad Regional (INE).

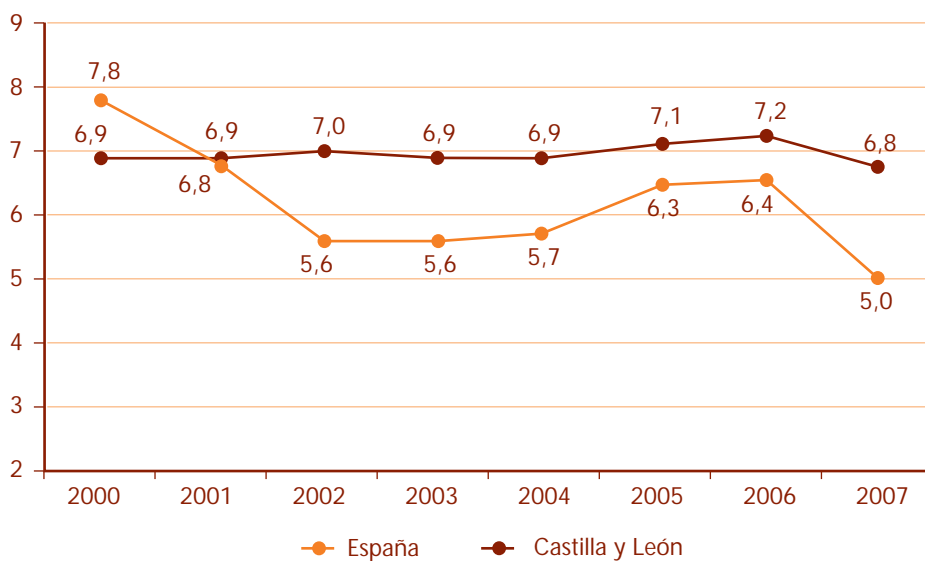
El cálculo del PIB en términos *per cápita* muestra también un crecimiento en ambos contextos, regional y nacional, durante los años 2000 a 2007 (tabla 1.2.2). El ritmo de crecimiento presenta, sin embargo, diferencias. Así, en Castilla y León se producen, en general, incrementos superiores cada año, con un leve descenso en el último; mientras que en España hay un comportamiento más irregular, observándose crecimientos por debajo del 6% entre los años 2002 a 2004 y variaciones que van del 7,8% en el año 2000 a solamente un 5% en el 2007 (gráfico 1.2.2). Estos hechos hacen que, en conjunto, la variación media del periodo sea más alta en Castilla y León (el 6,9%) que en España (el 6,2%). Por su parte, la importancia relativa del PIB *per cápita* regional sobre el nacional también ha crecido en el periodo analizado, pasando del 90,4% en el año 2000 al 96,8% en el 2007.

Tabla 1.2.2 Evolución del PIB *per cápita* a precios de mercado (euros)

	Castilla y León		España		Importancia relativa de Castilla y León en España (%)
	Valor	Crecimiento (%)	Valor	Crecimiento (%)	
2000	14.152	6,9	15.653	7,8	90,4
2001	15.129	6,9	16.715	6,8	90,5
2002	16.183	7,0	17.650	5,6	91,7
2003	17.302	6,9	18.639	5,6	92,8
2004	18.502	6,9	19.700	5,7	93,9
2005	19.809	7,1	20.941	6,3	94,6
2006	21.132	7,2	22.290	6,4	95,3
2007	22.666	6,8	23.412	5,0	96,8
2000-2007	18.122	6,9	19.375	6,2	93,4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Contabilidad Regional (INE).

Gráfico 1.2.2 Crecimiento del PIB *per cápita* a precios de mercado



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Contabilidad Regional (INE).

1.2.1.2 LA RENTA NACIONAL DISPONIBLE *PER CÁPITA*

La renta nacional neta disponible *per cápita*, obtenida a partir de los datos de Contabilidad Regional, es también una variable que ha ido aumentando entre el año 2000 y 2006 en Castilla y León y en España, pero con un comportamiento de crecimiento más irregular que el del PIB (tabla 1.2.3 y gráfico 1.2.3).

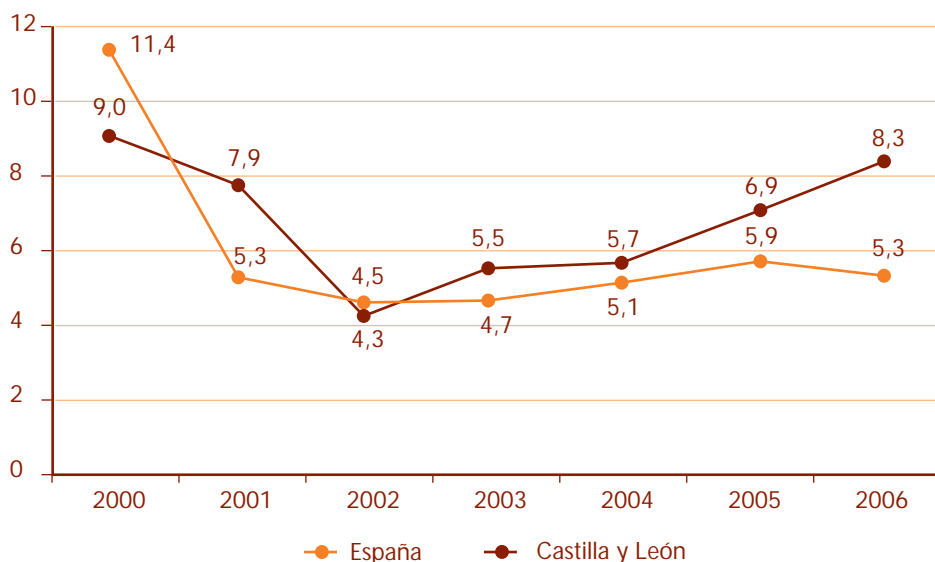
En ambos territorios, se constata una gran desaceleración del crecimiento de esta variable desde el año 2000 al 2002. En este último año, el crecimiento fue del 4,3% para Castilla y León y del 4,5% para España. Posteriormente, el ritmo de crecimiento ha aumentado en mayor medida en el ámbito regional, cuya tasa de variación entre 2005 y 2006 ha sido del 8,3% mientras que la española ha sido del 5,3%. A lo largo del periodo, 2000-2006, el crecimiento medio de la renta regional ha sido generalmente superior al nacional, registrando una tasa media del 6,8% frente al 6%, respectivamente. Este comportamiento ha hecho que de una renta castellana y leonesa en el año 2000 (9.347 euros) inferior a la media española (9.746 euros) se haya pasado, en 2006, a una renta regional (13.575 euros) que supera el promedio nacional (13.155 euros). Esta evolución se refleja también en la mejora de la importancia relativa de la renta disponible neta *per cápita* regional sobre la nacional, que pasa del 95,9% al 103,2%.

Tabla 1.2.3 Evolución de la renta disponible neta *per cápita* (euros)

	Castilla y León		España		Importancia relativa de Castilla y León en España (%)
	Valor	Crecimiento (%)	Valor	Crecimiento (%)	
2000	9.347	9,0	9.746	11,4	95,9
2001	10.083	7,9	10.263	5,3	98,2
2002	10.519	4,3	10.727	4,5	98,1
2003	11.098	5,5	11.235	4,7	98,8
2004	11.725	5,7	11.806	5,1	99,3
2005	12.533	6,9	12.498	5,9	100,3
2006	13.575	8,3	13.155	5,3	103,2
2000-2006	11.269	6,8	11.347	6,0	99,3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EUROSTAT.

Gráfico 1.2.3 Crecimiento de la renta disponible neta *per cápita*



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EUROSTAT.

1.2.1.3 LA POBLACIÓN

La población de Castilla y León se ha incrementado en el periodo de 2000 a 2007 en 30.506 personas, lo que supone una tasa de crecimiento entre esos años del 1,2%. Al principio del periodo, la Región registró, sin embargo, una pérdida de habitantes con un crecimiento nulo en el año 2002, tras el que se inicia un periodo de leve crecimiento demográfico que ha dado como resultado una tasa media de sólo el 0,1% (tabla 1.2.4).

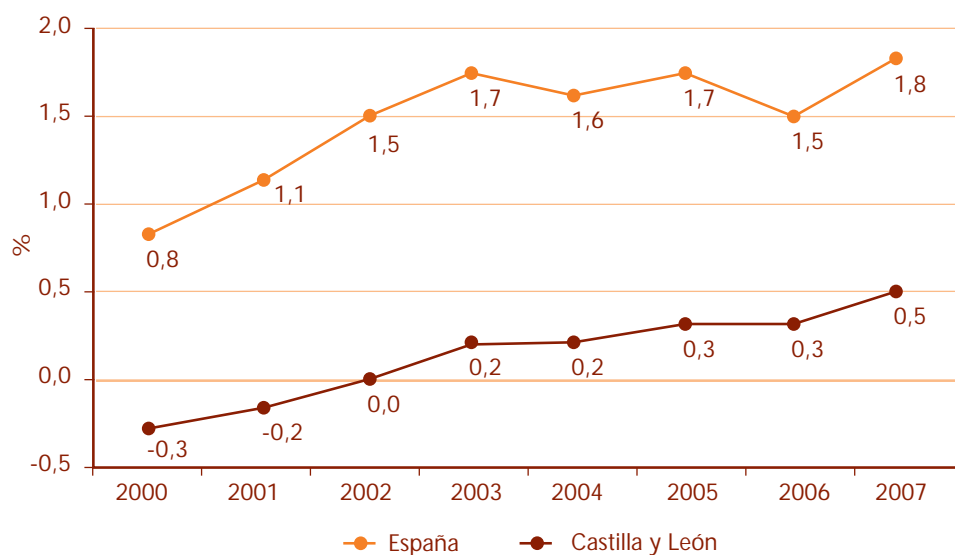
La evolución de la población española en el periodo analizado ha sido, en su mayor parte, positiva en casi todos los años (gráfico 1.2.4), con unas tasas superiores en todos los casos a las regionales, que conduce a una tasa media de crecimiento demográfico para el periodo del 1,5%. Esta evolución permitiría explicar también la pérdida paulatina de peso relativo que experimenta la población castellana y leonesa sobre la población total nacional, que se ha reducido del 6,1% al 5,6% entre los años 2000 y 2007.

Tabla 1.2.4 Evolución de la población (número de habitantes)

	Castilla y León		España	
	Valor	Crecimiento (%)	Valor	Crecimiento (%)
2000	2.461.528	-0,3	40.264.162	0,8
2001	2.456.655	-0,2	40.721.447	1,1
2002	2.456.598	0,0	41.314.019	1,5
2003	2.460.407	0,2	42.004.575	1,7
2004	2.465.737	0,2	42.691.751	1,6
2005	2.473.223	0,3	43.398.190	1,7
2006	2.479.986	0,3	44.068.244	1,5
2007	2.492.034	0,5	44.873.567	1,8
2000-2007	2.468.271	0,1	42.416.567	1,5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Contabilidad Regional (INE).

Gráfico 1.2.4 Crecimiento de la población (número de habitantes)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Contabilidad Regional (INE).

1.2.1.4 EL MERCADO DE TRABAJO

La proporción del conjunto de activos dentro de la población ha experimentado un crecimiento continuado en Castilla y León y, también, en España. Los valores regionales siempre se han situado por debajo de los promedios nacionales durante el periodo 2001-2008, aunque el ritmo de crecimiento ha sido de 14,2% para Castilla y León y del 12,9% para España (tabla 1.2.5). Este resultado, sin embargo, no ha hecho desaparecer el diferencial existente entre ambos territorios, que se ha mantenido a lo largo de todos los años del periodo analizado.

Tabla 1.2.5 Tasa de Actividad (porcentaje sobre el total de población)

	Ambos sexos		Varones		Mujeres	
	CyL	España	CyL	España	CyL	España
2001	47,7	53,0	61,0	66,2	34,9	40,4
2002	48,8	54,3	61,5	67,0	36,4	42,2
2003	49,7	55,5	61,9	67,7	38,0	43,8
2004	50,5	56,4	62,4	68,1	39,0	45,2
2005	52,5	57,4	64,1	68,8	41,2	46,4
2006	53,1	58,3	63,9	69,1	42,6	48,0
2007	53,7	58,9	64,0	69,3	43,6	48,9
2008	54,5	59,8	64,2	69,5	45,1	50,5

Fuente: Encuesta de Población Activa (INE).

Los valores observados, distinguiendo por sexo, muestran una menor cuantía de mujeres activas que de varones activos, tanto a nivel regional como nacional. En ambos casos, se mantiene el crecimiento de los activos a lo largo del periodo analizado, destacando una mayor participación en el caso de las mujeres, cuyo crecimiento ha sido del 24,8% en la Región y del 21% en España, mientras que para los varones aquél fue únicamente del 5% y del 4,6% respectivamente.

En cuanto a la evolución de los ocupados (tabla 1.2.6), éstos siguen una pauta que mantiene lo comentado para los activos. A lo largo del periodo analizado se ha producido un crecimiento en su presencia relativa dentro de la población, tanto para el total de ocupados como para los grupos de mujeres ocupadas y hombres ocupados.

Tabla 1.2.6 Tasa de ocupación (porcentaje sobre el total de población)

	Ambos sexos		Varones		Mujeres	
	CyL	España	CyL	España	CyL	España
2001	42,9	47,4	57,3	61,2	29,0	34,3
2002	43,6	48,0	57,5	61,5	30,3	35,3
2003	44,2	49,1	57,8	62,0	31,1	36,8
2004	45,1	50,2	58,4	62,5	32,3	38,4
2005	47,9	52,1	60,6	63,9	35,6	40,8
2006	48,8	53,4	60,5	64,8	37,4	42,4
2007	49,8	54,1	61,0	64,9	38,9	43,6
2008	49,3	53,0	59,9	62,5	39,1	43,9

Fuente: Encuesta de Población Activa (INE).

Asimismo, cabe también destacar que, a pesar de que la proporción de los ocupados de la comunidad de Castilla y León siempre es inferior que la de España, el crecimiento de la tasa de ocupados entre los años 2001 y 2008 ha sido superior entre los castellanos y leoneses, incremento que también se observa al diferenciar según el sexo (si bien, es entre los varones donde se registra mayor incremento). Así, podemos observar en Castilla y León una variación del 15% para el total de ocupados, siendo del 4,5% la variación entre los varones y del 34,7% entre las mujeres, a relativa distancia de los valores que se registran (el 11,9%, el 2,1% y el 28%, respectivamente) dentro del contexto nacional.

Por lo que se refiere al comportamiento de la tasa de paro, ésta presenta una pauta más irregular que la previamente señalada para los activos y los ocupados (tabla 1.2.7).

Tabla 1.2.7 Tasa de Paro (porcentaje sobre el total de población)

	Ambos sexos		Varones		Mujeres	
	CyL	España	CyL	España	CyL	España
2001	10,1	10,6	6,0	7,5	16,9	15,2
2002	10,5	11,5	6,6	8,2	16,9	16,4
2003	11,1	11,5	6,5	8,4	18,3	16,0
2004	10,7	11,0	6,5	8,2	17,2	15,0
2005	8,7	9,2	5,5	7,0	13,6	12,2
2006	8,1	8,5	5,2	6,3	12,4	11,6
2007	7,2	8,3	4,8	6,4	10,6	10,9
2008	9,5	11,3	6,7	10,1	13,4	13,0

Fuente: Encuesta de Población Activa (INE).

Como se puede apreciar en los datos recogidos en dicha Tabla, en conjunto, la tasa de paro en Castilla y León es inferior, en todos los años, a la existente en España. Durante el periodo analizado se observa un descenso en dicha tasa, que cae por debajo del 10% entre los años 2005 a 2008, en Castilla y León, y entre los años 2005 a 2007, en España. Esta pauta cambiará de signo en el año 2008, en el que se produce un repunte interanual en la misma.

Considerando la diferenciación según el sexo, en el caso de los varones, las tasas de paro no superan el 10%, si bien el problema del desempleo se presenta de forma más notoria dentro del contexto laboral nacional que dentro del regional, situándose el valor de la tasa de paro en éste último por debajo de la del primero para todos los años considerados. Las mujeres son claramente el colectivo que registra las mayores tasas de paro, si bien éste afecta con mayor intensidad a las mujeres castellanas y leonesas que al conjunto de las españolas.

En ambos contextos territoriales, la tasa de paro de la población activa femenina es siempre superior al 10% durante el periodo temporal analizado, alcanzando el máximo valor en el año 2003 en el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (el 18,3%, frente al 16% de España) y un año antes, en 2002, en el caso de España (el 16,4%, frente al 16,9% de Castilla y León).

1.2.2 La distribución de la renta en Castilla y León

Este epígrafe está específicamente dedicado al análisis de la distribución de la renta²² en Castilla y León a partir de los datos recogidos en las ECV durante el periodo 2003-2007. Su importancia en el contexto de este estudio es clave, dada la estrecha relación existente entre el bienestar económico²³ de una sociedad y la forma en que la renta total de una población se distribuye entre sus individuos. En efecto, si atendemos sólo a criterios de eficiencia, existe una relación directa entre niveles de renta y bienestar. Mientras si tenemos en cuenta criterios de equidad, cuanto menor sea el nivel de desigualdad y/o pobreza, mayor será el nivel de bienestar (Pena et al., 1996). De acuerdo con esta duplicidad de criterios, analizaremos, en primer lugar, la evolución reciente de los niveles medios de renta, para abordar, a continuación, la evolución de la desigualdad en su distribución y la situación de pobreza.

²² Con el término renta nos referimos a la renta disponible por hogar, que incluye los ingresos totales del hogar después de sumar transferencias y deducir los impuestos y contribuciones a la Seguridad Social.

²³ Además de este enfoque de medición, existe otra perspectiva que destaca la naturaleza multidimensional del bienestar, tal y como señalan Kolm (1977), Sen (1977) y Bourguignon (1982), que abordaremos un capítulo posterior.

1.2.2.1 LA POSICIÓN ECONÓMICA DE LOS HOGARES Y DE LAS PERSONAS

A continuación, se analiza el perfil temporal de la posición económica de los hogares y de las personas en Castilla y León. En el caso de los hogares, estudiaremos la evolución de la renta media y mediana en diferentes grupos, en función del grado de urbanización y según el sexo y la edad de la persona de referencia del hogar (*distribución de la renta entre los hogares*). La posición económica de las personas se describirá de dos formas diferentes. En primer lugar, se asigna a cada persona la renta total del hogar al que pertenece, dividida entre el número de miembros del hogar (*distribución personal de la renta per cápita*). En este caso, estudiaremos la media y la mediana de la distribución de la renta per cápita desagregando la distribución por el grado de urbanización de la zona donde vive y también según el sexo y la edad de la persona. La segunda vía utilizada para caracterizar la posición económica de las personas es asignar a cada persona la renta total del hogar al que pertenece dividida entre el número de miembros equivalentes de acuerdo con la Escala de Equivalencia de la OCDE modificada²⁴ (*distribución personal de la renta equivalente*). También, en este caso, estudiaremos la media y la mediana en diferentes grupos de personas que van a ser definidos, igualmente, por el grado de urbanización de la zona donde habitan y según su sexo y su edad.

1.2.2.1.1 LA POSICIÓN ECONÓMICA DE LOS HOGARES

La posición económica de los hogares se puede caracterizar mediante la media y la mediana²⁵ de la distribución de la renta entre los hogares. La tabla 1.2.8 muestra ambas medidas para Castilla y León y para diferentes desagregaciones realizadas en función del grado de urbanización de la zona donde se encuentra ubicado el hogar y también según el sexo y la edad de la persona de referencia, desde el año 2003 al 2007.

Como se comprobará posteriormente, la utilización de la media y de la mediana no va a alterar los resultados de forma significativa. No obstante, en los casos en los que se produzcan discrepancias, debe tenerse presente que la mediana es una medida menos sensible a la influencia de valores atípicos²⁶. Esta propiedad es especialmente interesante en el análisis de distribuciones como la de la renta, en la que la presencia de un pequeño porcentaje de rentas muy altas resulta bastante habitual.

²⁴ Recuérdese que la escala de equivalencia de la OCDE modificada supone asignar el valor 1 al primer adulto del hogar, el valor 0,5 al resto de adultos y el valor 0,3 a los menores de 14 años.

²⁵ La mediana es el valor que ocupa la posición central una vez ordenados los datos. En este caso, implica que aproximadamente el 50% de los hogares tienen una renta menor o igual a la renta mediana y el 50% restante la tienen mayor.

²⁶ Los valores atípicos son valores extremadamente grandes o pequeños comparados con el comportamiento de la mayoría de valores de la distribución. Estos valores inciden de forma evidente sobre el valor de la media, pero no así sobre el correspondiente a la mediana.

Tabla 1.2.8 Evolución de la media y la mediana de la distribución de la renta entre los hogares en Castilla y León
(euros corrientes)

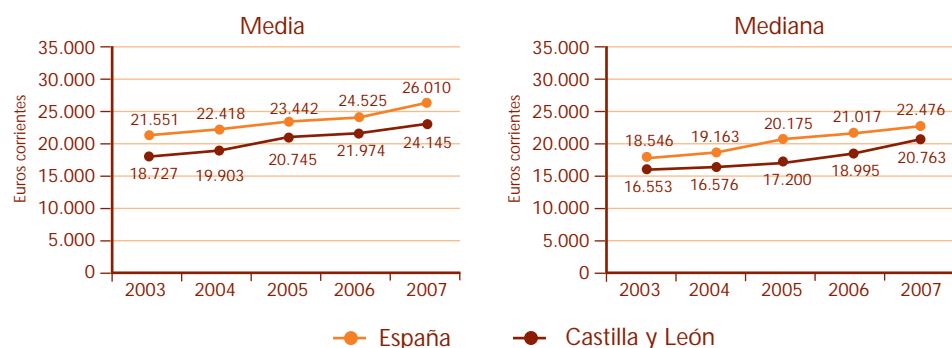
	Media					Mediana				
	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007
Total	18.727	19.903	20.745	21.974	24.145	16.553	16.576	17.200	18.995	20.763
Grado de Urbanización										
Zona muy poblada	22.044	22.466	23.171	24.797	27.068	19.362	19.001	20.643	21.300	22.565
Zona media	21.409	25.609	27.352	25.069	29.074	19.708	20.627	22.800	22.440	24.783
Zona poco poblada	15.609	16.783	17.579	19.093	20.313	13.749	12.918	13.805	15.123	17.155
Sexo										
Varones	20.029	21.532	22.236	23.813	25.347	17.308	18.555	18.918	20.405	21.494
Mujeres	15.918	16.276	17.835	18.572	22.269	13.236	11.905	14.200	15.500	18.872
Edad/Sexo										
Hasta 64	22.249	23.404	25.135	25.707	28.430	20.526	19.990	22.569	23.560	25.926
Varones	22.739	24.261	25.282	27.087	28.536	20.876	21.263	22.601	24.365	24.704
Mujeres	20.834	21.020	24.717	22.726	27.801	20.478	17.197	22.216	21.158	26.728
De 65 o más	12.814	13.600	13.547	15.182	15.718	10.200	10.561	11.074	11.638	12.605
Varones	14.232	15.593	15.277	16.868	17.993	12.160	12.915	12.748	12.790	13.793
Mujeres	10.832	10.504	11.586	12.791	12.970	7.200	7.377	8.775	8.484	9.572

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ECV 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (INE).

La renta media anual de los hogares de Castilla y León pasó de 18.727 euros en el año 2003 a 24.145 euros en el año 2007. Entre 2006 y 2007 se alcanzó el mayor ritmo de crecimiento, casi el 10%, mientras que entre los años 2004 y 2005, el menor, superando ligeramente el 4%. La tasa media de crecimiento durante el periodo se situó en el 6,6%, por encima de la correspondiente para el conjunto de España (el 4,8%).

El mayor ritmo de crecimiento de la renta regional también ha provocado que la posición relativa de Castilla y León con respecto al conjunto de España haya mejorado, como se puede apreciar en el gráfico 1.2.5. Así, en el año 2003, la renta media anual de los hogares de la Región representaba alrededor del 87% de la correspondiente para España, mientras que en el año 2007 ha pasado a suponer un porcentaje en torno al 93%. En términos reales (deflactando por el índice de precios base 2006), el ritmo de crecimiento de la renta fue menor, aunque ha sido superior dentro del ámbito regional que a escala nacional (3,4% frente al 1,6%, respectivamente).

Gráfico 1.2.5 Gráfico 1.2.5.- Evolución de la media y mediana de la distribución de la renta entre los hogares según la edad y el sexo de la persona de referencia del hogar en Castilla y León

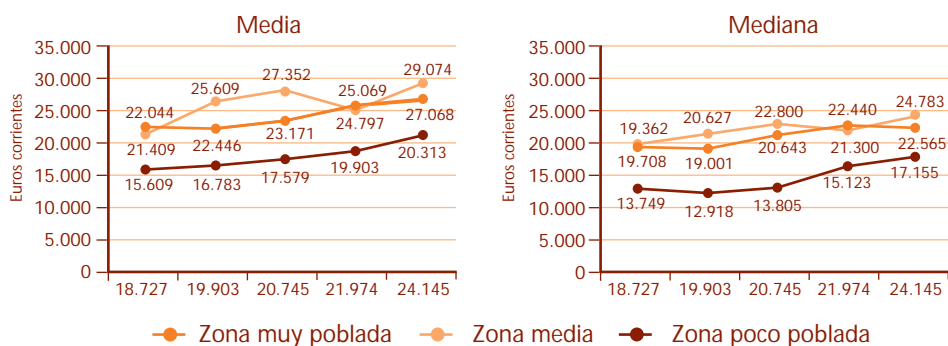


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ECV 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (INE).

Como era de esperar, la renta mediana es menor que la renta media independientemente del año y de la desagregación realizada. Por término medio, la renta mediana representó un poco más del 85% de la renta media en Castilla y León. Se comprueba que la mitad de los castellanos y leoneses tuvo una renta que no superó los 16.553 euros (valor de la mediana) en el año 2003, siendo dicha renta de 20.763 euros en el año 2007. La evolución ha sido semejante al de la renta media, aunque el ritmo de crecimiento fue algo menor, con una tasa media de crecimiento del 5,9% (frente al 6,6% de la renta media).

Atendiendo al grado de urbanización, cabe poder diferenciar tres áreas: *zonas muy pobladas*, *zonas medias* y *zonas poco pobladas*²⁷. De acuerdo con los datos que se presentan en el gráfico 1.2.6, se comprueba que los hogares situados en una zona poco poblada tuvieron la peor posición económica, tanto en términos de la media como de la mediana. Aunque, entre 2003 y 2007, ambas medidas crecieron para este tipo de hogares (la media pasó de 15.609 a 20.313 euros y la mediana, de 13.236 a 17.155 euros), su posición relativa con respecto al conjunto de hogares de la Región y con respecto al resto de las zonas consideradas, apenas sufre modificación.

Gráfico 1.2.6 Evolución de la media y la mediana de la distribución de la renta entre los hogares según el grado de urbanización en Castilla y León



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ECV 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (INE).

A lo largo del periodo analizado, la renta media de los hogares cuya persona de referencia (*persona responsable de la vivienda*)²⁸ fue una mujer se situó por debajo de la de los hogares en los que la persona de referencia era un varón. Hay que resaltar que, en el último año (2007), la brecha económica entre los dos tipos de hogares se ha

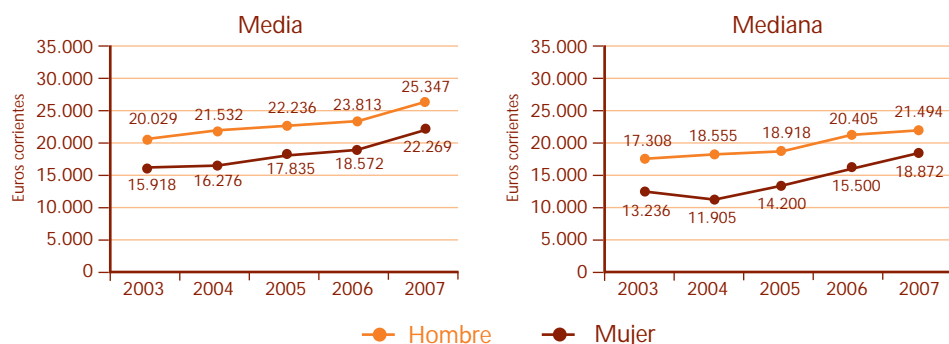
²⁷ De acuerdo con el INE (2005), se denominan *zonas densamente pobladas* a aquellas áreas locales que tiene una densidad superior a 500 habitantes por kilómetro cuadrado, siendo la población total de la zona de al menos 50.000 habitantes. Las *zonas medias* son áreas locales, que no pertenecen a las zonas densamente pobladas, con una densidad superior a 100 habitantes por kilómetro cuadrado y una población total de 50.000 o más habitantes. Las *zonas poco pobladas* se componen de una serie de áreas locales que no pertenecen ni a las zonas densamente pobladas, ni a las zonas intermedias.

²⁸ Según el INE (2005), "se considera persona responsable de la vivienda a aquel miembro del hogar a cuyo nombre esté el título de propiedad (*vivienda en propiedad*) o el contrato de arrendamiento o subarrendamiento de la vivienda (*vivienda en alquiler*). En el caso de que la vivienda la disfrute el hogar por cesión gratuita, se considerará responsable de la vivienda al miembro del hogar a quien se le haya cedido. Si dos personas comparten la responsabilidad de la vivienda, la de mayor edad de ellas se considerará como primera responsable y la otra como segunda. Si más de dos personas comparten la responsabilidad de la vivienda, las dos de mayor edad se considerarán como responsables de la vivienda".

reducido de forma significativa debido al fuerte crecimiento de la renta media de los hogares encabezados por mujeres. Así, entre los años 2003 y 2006, la renta media de los hogares cuya persona responsable fue una mujer era casi un 22% inferior a la que tenían los hogares con un varón como persona responsable. En el año 2007, en cambio, era sólo un 12% inferior, siendo la renta media de los hogares con mujeres como persona de referencia de 22.269 euros, frente a los 25.347 euros que correspondía a los hogares en los que un varón era la persona referencia.

En el gráfico 1.2.7, se aprecia que la posición relativa de los hogares encabezados por mujeres en relación con los encabezados por hombres es peor si se realiza en términos de la mediana, sobre todo, en los años 2004 y 2005. Así, en el año 2004, la renta mediana de los hogares cuyo responsable fue una mujer fue el 64,2% de la renta mediana de los hogares con persona de referencia un hombre y, en el año 2005, el 75,1%. Estos porcentajes fueron, en términos de la media, un 75,6% en el año 2004 (una diferencia de más de 11 puntos porcentuales) y de 80,2% (una diferencia de en torno a 5 puntos porcentuales). En los otros tres años (2003, 2006 y 2007) las diferencias no superaron los tres puntos porcentuales.

Gráfico 1.2.7 Evolución de la media y la mediana de la distribución de la renta entre los hogares según el sexo de la persona de referencia en Castilla y León

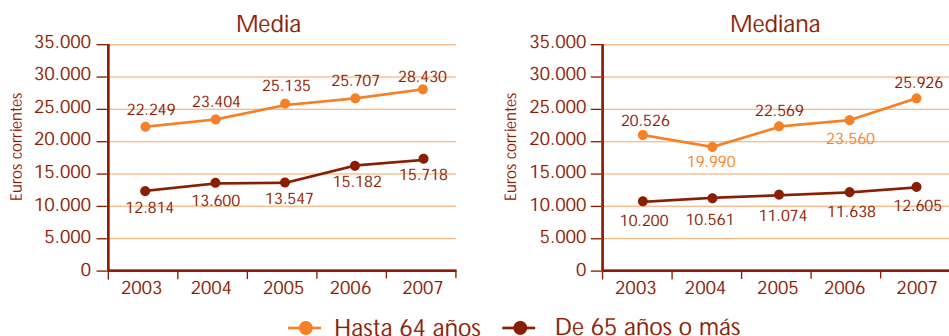


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ECV 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (INE).

Al analizar la edad de la persona responsable del hogar, cabe diferenciar dos cohortes: 1) los menores de 65 años y 2) los que tienen 65 o más años. Este último grupo tuvo una renta media significativamente más baja que los hogares con persona de referencia de menos de 65 años (gráfico 1.2.8). En el año 2003, la renta media de los hogares con referencia una persona de 65 o más años no alcanzó los 13.000 euros, un 42,1% inferior a la de los encabezados por una persona de menor edad.

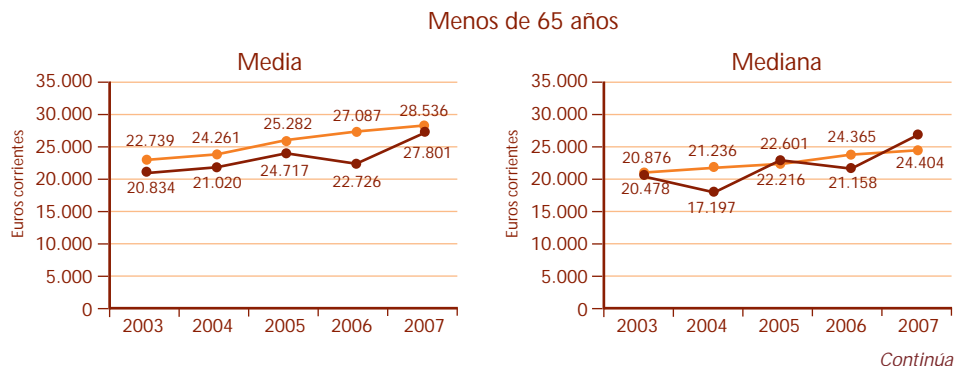
Entre los años 2004 y 2005, la renta media de estos hogares apenas varió (se situó en torno a los 13.600 euros) y fue un 42% más baja que para los hogares más jóvenes en 2004 y un 46% inferior en 2005. En 2006, la renta media de los hogares con referencia en una persona de 65 o más años se incrementó notablemente (el 12%), alcanzando los 15.182; pero, aún así, fue un 41% más baja que la de los hogares encabezados por personas más jóvenes. En 2007 creció un 5,3%, alcanzando los 15.718 euros, pero la distancia se amplió hasta el 45% respecto de los hogares con referencia en una persona de menos de 65 años. Esta brecha económica entre la renta de los hogares según la edad de la persona responsable se agudiza en términos de la mediana, sobre todo en los años 2003 y 2006.

Gráfico 1.2.8 Evolución de la media y mediana de la distribución de la renta entre los hogares según la edad de la persona de referencia del hogar en Castilla y León



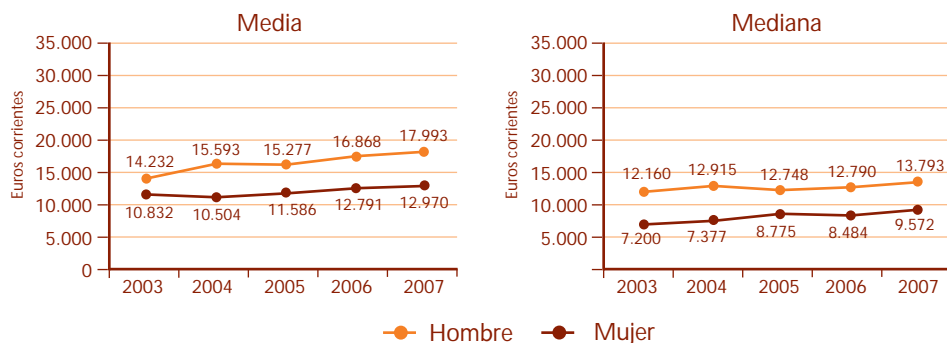
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ECV 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (INE).

Gráfico 1.2.9 Evolución de la media y mediana de la distribución de la renta entre los hogares según la edad y el sexo de la persona de referencia del hogar en Castilla y León



Continuación

De 65 años o más



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ECV 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (INE).

Considerando no solo la edad, sino también el sexo (gráfico 1.2.9), se comprueba que las diferencias en términos de renta son más importantes entre la cohorte de mayor edad, independientemente de si se usa la media o la mediana. Por ejemplo, durante el periodo 2003-2007, la renta media no superó los 13.000 euros en los hogares encabezados por una mujer de 65 o más años. Por término medio, fue un 26% más baja que la de los hogares encabezados por un varón, que varió entre los 14.232 del año 2003 a casi los 18.000 euros en el año 2007. En la cohorte de edad más joven, estas diferencias son de menor entidad, aunque más fluctuantes. Así, en 2005 y 2007, la renta media de los hogares con una mujer como persona de referencia era casi el 2,6% menor que la correspondiente en el caso de los varones. En el resto de años, esta brecha es más abultada: la renta media de los hogares encabezados por mujeres fue un 8%, un 13% y un 16% más baja en 2003, 2004 y 2006, respectivamente.

Finalmente, cabe también analizar la repercusión de incluir, en los ingresos del hogar, el alquiler imputado²⁹; es decir, la valoración del uso que hace el hogar de su vivienda, cuando ésta es de su propiedad o la tiene cedida gratuitamente (tabla 1.2.9).

²⁹ Este tipo análisis sólo puede realizarse en los años 2006 y 2007, ya que, para fechas anteriores, la ECV no incluía esta variable en sus datos de ingresos.

Tabla 1.2.9 Renta media por hogar con y sin alquiler imputado en Castilla y León y en España, 2006 y 2007
(euros corrientes)

	Castilla y León						España	
	2006			2007			2007	
	Sin alquiler imputado	Con alquiler imputado	Sin alquiler imputado	Con alquiler imputado	Sin alquiler imputado	Con alquiler imputado	Sin alquiler imputado	Con alquiler imputado
Total	21.974	26.268	24.145	28.652	24.525	29.367	26.010	31.213
Grado de Urbanización								
Zona muy poblada	24.797	29.709	27.068	32.352	26.702	32.043	28.240	34.108
Zona media	25.069	29.748	29.074	33.990	23.904	28.710	25.458	30.585
Zona poco poblada	19.093	22.822	20.313	24.038	20.642	24.516	22.042	25.993
Sexo								
Varones	23.813	28.197	25.347	29.904	25.969	30.852	27.410	32.636
Mujeres	18.572	22.700	22.269	26.697	22.084	26.857	23.706	28.872
Edad/Sexo								
Menos de 65 años	25.707	30.162	28.430	33.129	27.254	32.181	28.791	34.055
Varones	27.087	31.622	28.536	33.300	27.949	32.903	29.325	34.592
Mujeres	22.726	27.007	27.801	32.825	25.930	30.805	28.239	33.061
De 65 o más años	15.182	19.185	15.718	19.847	16.989	21.598	18.198	23.229
Varones	16.868	20.932	17.993	22.076	19.477	24.130	21.010	26.097
Mujeres	12.791	16.707	12.970	17.154	13.919	18.474	14.819	19.783

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ECV de 2007 y 2008.

La inclusión del alquiler imputado incrementó la renta del hogar en más de 4.200 euros en el año 2006 (de 21.974 hasta 26.268 euros) y 4.500 euros en el año 2007 (de 24.145 hasta 28.652 euros). Hay que indicar que la diferencia relativa respecto a la renta media del conjunto de España no se altera de forma importante al considerar la valoración de la vivienda. Tampoco cambia la posición relativa de los hogares de las tres zonas definidas según el grado de urbanización con respecto a la renta media regional. En cambio, al considerar el alquiler imputado, mejora la renta media de los hogares encabezados por mujeres respecto a su homóloga en el caso de los varones. El colectivo que reduce más las diferencias con respecto a la renta media regional tras considerar el alquiler imputado es el formado por hogares con una persona de referencia de 65 o más años, particularmente en el caso de que la persona de referencia del hogar sea una mujer³⁰.

1.2.2.1.2 LA POSICIÓN ECONÓMICA DE LAS PERSONAS

A. DISTRIBUCIÓN PERSONAL DE LA RENTA PER CÁPITA

La tabla 1.2.10 presenta los datos de la media y la mediana de la distribución de la renta per cápita en Castilla y León entre los años 2003 y 2007, así como su evolución temporal en función de diferentes desagregaciones. El gráfico 1.2.10 muestra la evolución de ambas variables de forma comparada para Castilla y León y para España.

³⁰ Sin alquiler imputado, la renta media de los hogares que tienen como referencia una mujer de 65 años o más años representó el 58,2% y el 53,7% de la renta media regional en 2006 y 2007, respectivamente. Con alquiler imputado estos porcentajes se incrementaron en más de 5 puntos porcentuales, hasta el 63,6%, en 2006, y el 59,9%, en 2007.

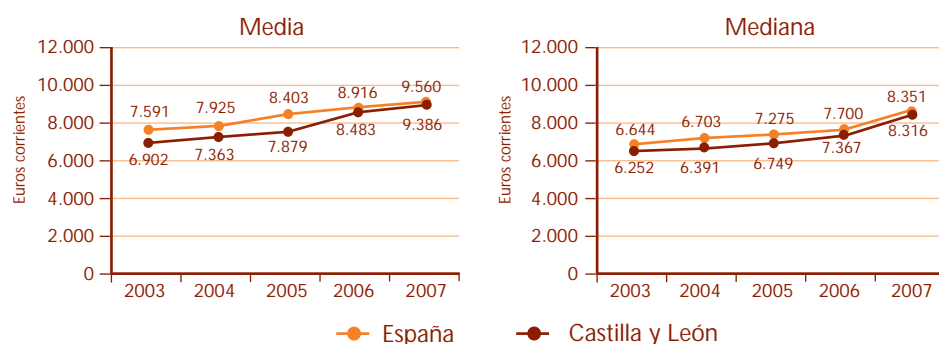
Tabla 1.2.10 Evolución de la media y mediana de la distribución personal de la renta *per cápita* en Castilla y León (euros corrientes)

	Media					Mediana				
	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007
Total	6.902	7.363	7.879	8.483	9.386	6.252	6.391	6.749	7.367	8.316
Grado de Urbanización										
Zona muy poblada	7.857	8.408	8.753	9.625	10.632	7.051	7.626	7.706	8.207	10.183
Zona media	7.414	8.313	9.170	9.159	11.164	7.058	7.642	8.400	8.416	10.353
Zona poco poblada	5.989	6.348	6.893	7.434	7.852	5.669	5.642	5.791	6.275	7.140
Sexo										
Varones	6.919	7.308	7.951	8.551	9.388	6.297	6.459	6.780	7.395	8.316
Mujeres	6.885	7.417	7.808	8.416	9.385	6.218	6.341	6.642	7.348	8.312
Edad/Sexo										
Menos de 16 años	5.818	6.175	6.832	7.102	8.252	4.951	5.435	5.642	5.997	7.067
Varones	5.772	6.011	7.083	7.016	7.880	4.825	5.366	5.598	6.260	6.973
Mujeres	5.867	6.350	6.568	7.193	8.632	5.196	5.475	5.671	5.973	7.268
De 16 a 64 años	7.330	7.895	8.436	9.069	10.056	6.580	6.755	7.174	7.897	9.020
Varones	7.406	7.808	8.454	9.112	10.054	6.799	6.920	7.145	7.790	8.937
Mujeres	7.250	7.986	8.418	9.025	10.058	6.517	6.711	7.194	7.910	9.078
De 65 o más años	6.268	6.469	6.827	7.527	8.022	5.796	6.237	6.306	6.736	7.080
Varones	6.018	6.451	6.794	7.630	8.028	5.790	6.241	6.300	6.533	6.942
Mujeres	6.459	6.483	6.852	7.448	8.017	5.814	6.237	6.325	6.830	7.140

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ECV 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (INE).

Al respecto, se comprueba que, en Castilla y León, la renta media por persona en el año 2003 fue de 6.902 euros anuales; al año siguiente, se incrementó un 6,7%, situándose en 7.363; entre 2004 y 2005, aumentó un 7% alcanzando los 7.879 euros; entre 2005 y 2006, creció el 7,7%, consiguiéndose casi los 8.500 euros anuales; finalmente, entre 2006 y 2007, se alcanzó la mayor tasa de crecimiento, el 10,6%, superando los 9.000 euros. Por término medio, el ritmo de crecimiento de la renta media per cápita del periodo 2003-2007 fue del 8%, por encima del registrado en el ámbito nacional (5,5%), por lo que la posición relativa de Castilla y León con respecto a España mejoró: la renta per cápita de Castilla y León representó el 91% de la de España en el año 2003, mientras que en el año 2007 constituyó el 98%. En términos reales, el crecimiento medio del periodo de Castilla y León (el 4,7%) fue también superior al crecimiento de España (el 2,7%). Como ocurría en el caso de la distribución de la renta de los hogares, la renta mediana es menor que la renta media, independientemente del año y de la desagregación realizada.

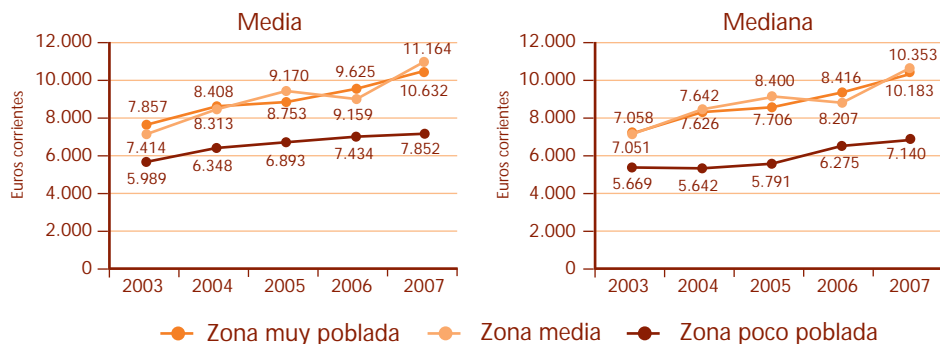
Gráfico 1.2.10 Evolución de la media y de la mediana de la distribución personal de la renta per cápita en Castilla y León y España



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ECV 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (INE).

De los datos de la tabla 1.2.10 y el gráfico 1.2.11, se desprende que la posición económica de las personas residentes en las áreas poco pobladas fue peor que en las otras dos zonas, tanto con la media como con la mediana. Entre 2003 y 2007, la renta media por persona en estas zonas subió de 5.989 euros a 7.852 euros anuales, pero su ritmo de crecimiento (el 7%) fue menor que dentro del conjunto regional, por lo que su posición relativa empeoró.

Gráfico 1.2.11 Evolución de la media y de la mediana de la distribución personal de la renta per cápita según el grado de urbanización en Castilla y León

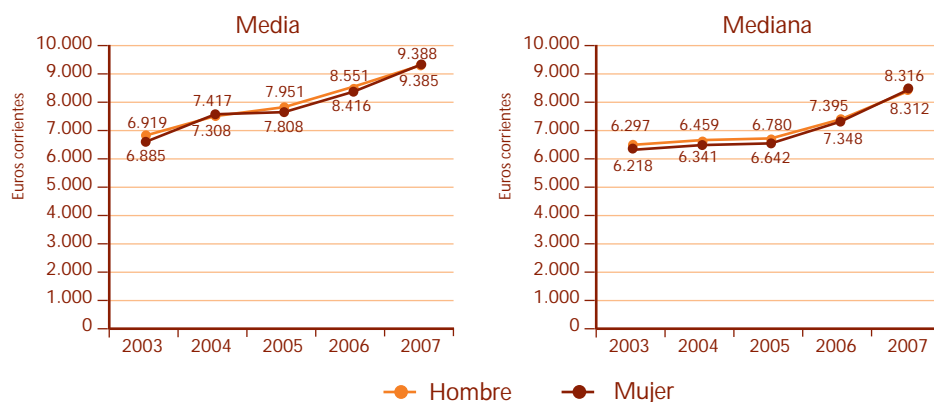


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ECV 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (INE).

Las diferencias entre la renta per cápita de las zonas poco pobladas y el conjunto de Castilla y León son aún más acusadas si la comparación se realiza en términos de la mediana, sobre todo en los años 2005 y 2006. No existen discrepancias relevantes en la posición económica de las personas que residen en las otras dos áreas consideradas. En las zonas muy pobladas, la renta per cápita media ha pasado de 7.857 euros, en 2003, a 10.632 euros en 2007 (que es un 13% mayor que la renta per cápita media regional). En las zonas medias, dicha variable ha pasado de los 7.414 euros (más del 7% superior a la media regional) a los 11.164 euros (el 19% superior al registro de Castilla y León).

Si tenemos en cuenta el sexo de la persona (gráfico 1.2.12), comprobamos que la máxima diferencia entre la renta media de las mujeres y la de los hombres no alcanza los 150 euros y tuvo lugar en el año 2005. La evolución es, para ambos sexos, muy similar al comportamiento global de la renta media. Similares resultados se obtienen al analizar la evolución de la mediana en función del sexo de la persona.

Gráfico 1.2.12 Evolución de la media y mediana de la distribución personal de la renta per cápita según el sexo en Castilla y León



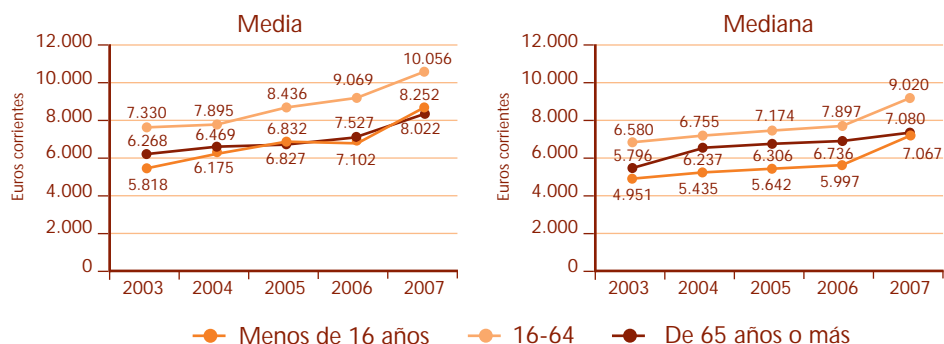
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ECV 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (INE).

El gráfico 1.2.13 muestra la evolución de la media y mediana de la distribución personal de la renta per cápita considerando la edad de la persona. Salvo en el año 2007, la cohorte de edad que presentó la peor posición económica fue la de menos de 16 años. Sin embargo, su nivel de crecimiento ha sido mayor que el que experimentó el conjunto de la Región (en términos de la media, el 9,2% frente al 8%; en términos de la mediana, 9,4% frente al 7,5%) lo que explica que su posición relativa haya mejorado. Así, en 2003, la renta media de los menores de 16 años representó el 84,3% de la media regional, mientras que en 2007 superó ligeramente los 8.000 euros anuales y representó casi 88% de la renta per cápita regional. En términos de la mediana, las diferencias son algo más acusadas. En 2003, la renta mediana de las personas menores de 16 años no llegó a los 5.000 euros (el 79% de la mediana para el conjunto de Castilla y León); en 2007, sobrepasó ligeramente los 7.000 euros (el 85% del valor correspondiente para la Región).

Las personas de 65 o más años presentan una posición económica más desfavorable que el conjunto de los castellanos y leoneses. Su renta media *per cápita* pasó de los 6.268 euros en el año 2003 (el 91% de la media regional) a los 8.022 euros en el año 2007 (el 85,5% en ese año). La renta mediana fue de apenas 5.800 euros en 2003 (el 93% del valor mediano regional) y de 7.080 euros en el 2007 (el 85% para ese año). Las personas entre 16 y 64 años disfrutaron de la mejor posición económica. En términos de la media, fue un 7% superior al conjunto de castellanos y leoneses (7.330 euros en el año 2003 y algo más de 10.000 euros en el 2007). En términos de la mediana, ésta pasó de 6.580 a 9.020 euros, que suponen unos

valores 5,25% y 8,5% superiores a los de las rentas medianas de la Región en los años 2003 y 2007, respectivamente.

Gráfico 1.2.13 Evolución de la media y mediana de la distribución personal de la renta per cápita según la edad en Castilla y León



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ECV 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (INE).

Al considerar el alquiler imputado (tabla 1.2.11), la renta media per cápita se incrementó 1.658 euros en 2006 (hasta los 10.141 euros), y en 1.752 euros en 2007 (hasta los 11.138 euros). Al igual que ocurría entre los hogares, las personas de 65 o más años y, sobre todo las mujeres, son las que se ven más afectadas, en términos relativos, por el valor de la vivienda. Sin el alquiler imputado, la renta *per cápita* de las mujeres de 65 o más años en los años 2006 y 2007 fueron de 7.448 y de 8.017 euros, respectivamente (el 87,8% y el 85,4% de la renta media regional). En cambio, con el alquiler imputado, dichos valores se elevan hasta los 9.774 euros, en 2006, y los 10.407 euros, en 2007 (el 96,4% y el 93,4% de las medias regionales, respectivamente).

Tabla 1.2.11 Renta media por persona con y sin alquiler imputado en Castilla y León y en España, 2006 y 2007
(euros corrientes)

	Castilla y León				España			
	2006		2007		2006		2007	
	Sin alquiler imputado	Con alquiler imputado	Sin alquiler imputado	Con alquiler imputado	Sin alquiler imputado	Con alquiler imputado	Sin alquiler imputado	Con alquiler imputado
Total	8.483	10.141	9.386	11.138	8.916	10.676	9.560	11.473
Grado de Urbanización								
Zona muy poblada	9.625	11.532	10.632	12.708	9.959	11.952	10.625	12.833
Zona media	9.159	10.868	11.164	13.051	8.359	10.039	8.954	10.758
Zona poco poblada	7.434	8.887	7.852	9.292	7.346	8.725	8.016	9.453
Sexo								
Varones	8.551	10.136	9.388	11.080	9.082	10.803	9.723	11.473
Mujeres	8.416	10.145	9.385	11.196	8.754	10.552	9.401	11.599
Edad/Sexo								
Menos de 16 años	7.102	8.312	8.252	9.551	7.203	8.520	7.643	9.077
De 16 a 64 años	9.069	10.635	10.056	11.739	9.456	11.162	10.142	11.994
Varones	9.112	10.650	10.054	11.736	9.653	11.375	10.326	12.193
Mujeres	9.025	10.620	10.058	11.743	9.253	10.945	9.954	11.790
De 65 o más años	7.527	9.713	8.022	10.235	8.305	10.711	8.979	11.602
Varones	7.630	9.634	8.028	10.011	8.334	10.521	9.046	11.440
Mujeres	7.448	9.774	8.017	10.407	8.283	10.852	8.928	11.723

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ECV 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (INE).

Tabla 1.2.12 Evolución de la media y mediana de la distribución personal de la renta equivalente en Castilla y León (euros corrientes)

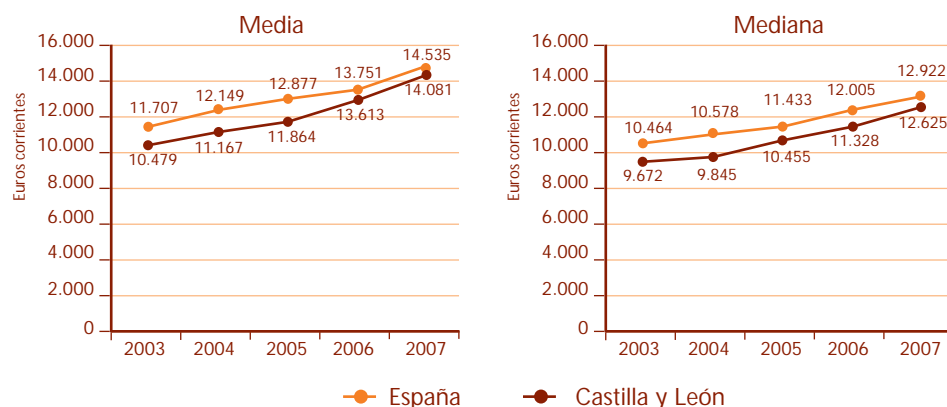
	Media					Mediana				
	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007
Total	10.479	11.167	11.864	12.751	14.081	9.672	9.845	10.455	11.328	12.625
Grado de Urbanización										
Zona muy poblada	11.994	12.672	13.120	14.302	15.961	10.924	11.706	12.025	12.752	14.740
Zona media	11.447	13.130	14.326	14.146	16.705	11.095	12.060	12.488	13.466	15.400
Zona poco poblada	8.996	9.554	10.301	11.213	11.782	8.348	8.474	8.881	9.675	10.617
Sexo										
Varones	10.585	11.198	12.120	12.956	14.139	9.751	10.055	10.563	11.579	12.781
Mujeres	10.375	11.137	11.613	12.549	14.025	9.564	9.587	10.309	11.076	12.581
Edad/Sexo										
Menos de 16 años	10.405	11.100	12.193	12.700	14.674	8.916	9.734	10.121	11.304	12.959
Varones	10.294	10.765	12.641	12.579	14.272	8.514	9.148	10.121	11.214	12.457
Mujeres	10.522	11.456	11.720	12.830	15.084	9.436	10.074	10.309	11.307	13.462
De 16 a 64 años	11.235	12.022	12.783	13.716	15.127	10.330	10.616	11.222	12.221	13.725
Varones	11.321	11.939	12.849	13.780	15.032	10.520	10.672	11.310	12.221	13.530
Mujeres	11.145	12.108	12.714	13.648	15.226	10.164	10.546	11.200	12.221	14.128
De 65 o más años	8.317	8.666	8.945	9.916	10.618	7.599	8.052	8.161	8.567	9.180
Varones	8.256	8.905	9.229	10.337	10.906	7.853	8.353	8.258	8.655	9.188
Mujeres	8.363	8.482	8.725	9.589	10.397	7.467	7.974	7.743	8.411	8.929

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ECV 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (INE).

B. DISTRIBUCIÓN PERSONAL DE LA RENTA EQUIVALENTE

Considerando la *renta equivalente* se comprueba que entre los años 2003 y 2007, la renta media creció notablemente en Castilla y León, pasando de 10.479 a 14.081 euros anuales, con un aumento global del 34,4% (tabla 1.2.12 y gráfico 1.2.14). La tasa de crecimiento para dicho periodo fue también superior a la registrada en el conjunto de España (el 7,7% frente al 5,6%, respectivamente).

Gráfico 1.2.14 Evolución de la media y de la mediana de la distribución personal de la renta equivalente en Castilla y León y España

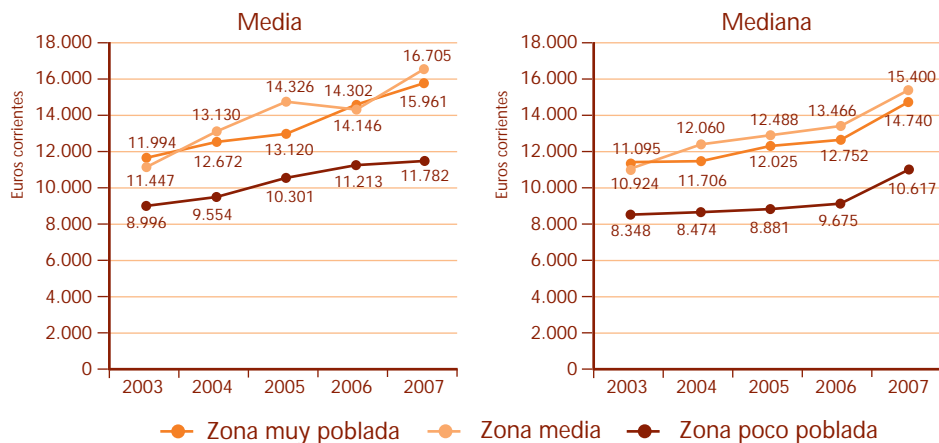


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ECV 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (INE).

Considerando la renta equivalente de las personas, los resultados que se derivan de la utilización de la media o de la mediana de la distribución son muy similares a los previamente obtenidos con la renta per cápita. Además, ambas medidas se encuentran, para las personas, aún más próximas de lo que ocurría en el caso de la renta entre los hogares. Así, en el año 2007, el valor de la mediana representaba el 89,6% de la media de la distribución personal de la renta equivalente en Castilla y León.

Teniendo en cuenta el grado de urbanización (gráfico 1.2.15), al igual que con la renta media por hogar y por persona, las zonas poco pobladas son las que presentan rentas equivalentes más bajas. La posición relativa de estas zonas poco pobladas empeora, incluso, al considerar el análisis en términos de la renta mediana.

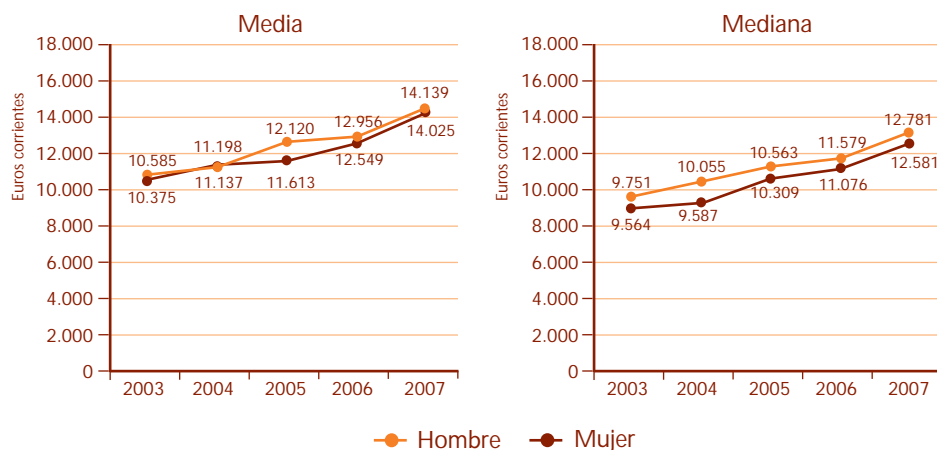
Gráfico 1.2.15 Evolución de la media y de la mediana de la distribución personal de la renta equivalente según el grado de urbanización en Castilla y León



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ECV 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (INE).

Diferenciando por sexos, la media y la mediana de la renta equivalente correspondiente a los varones y a las mujeres se han incrementado de forma continua durante el periodo analizado (gráfico 1.2.16). La utilización de una u otra medida en la renta equivalente no produce una alteración significativa de la posición relativa entre los varones y las mujeres.

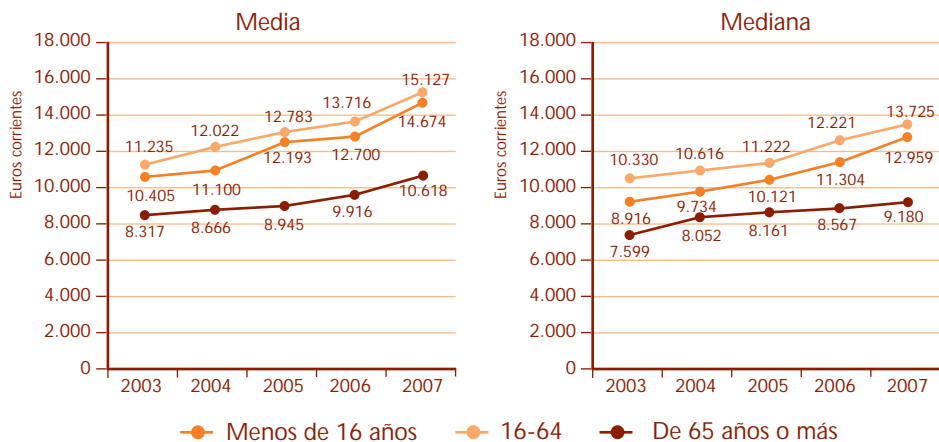
Gráfico 1.2.16 Evolución de la media y de la mediana de la distribución personal de la renta equivalente según el sexo en Castilla y León



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ECV 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (INE).

El análisis de la renta equivalente según la edad de la persona (gráfico 1.2.17) revela que la peor situación económica corresponde a las personas de 65 o más años, cuya renta media fue un 22% más baja que la correspondiente para toda la Región. Las personas de menos de 16 años presentan una renta equivalente media semejante a los valores para el conjunto regional. La mejor posición económica más alta, de nuevo, correspondió a las personas comprendidas entre los 16 y los 64 años. Por sexos, las diferencias son mínimas entre los individuos de 16 a 64 años; mientras que, entre aquéllos que tienen 65 o más años, la renta media equivalente de las mujeres pasó de ser ligeramente superior (el 1,3%) a la de los varones en el año 2003, a ser claramente inferior a la de estos últimos (el 4,9%) en el año 2007.

Gráfico 1.2.17 Evolución de la media y de la mediana de la distribución personal de la renta equivalente según la edad en Castilla y León



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ECV 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (INE).

La consideración del alquiler imputado (tabla 1.2.17) tiene los mismos efectos que los señalados en el caso de la renta per cápita: incrementa la media de la renta equivalente y mejora la posición relativa de las personas mayores, sobre todo, de las mujeres.

Tabla 1.2.13 Renta equivalente media con y sin alquiler imputado en Castilla y León y en España, 2006 y 2007
(euros corrientes)

	Castilla y León				España			
	2006		2007		2006		2007	
	Sin alquiler imputado	Con alquiler imputado	Sin alquiler imputado	Con alquiler imputado	Sin alquiler imputado	Con alquiler imputado	Sin alquiler imputado	Con alquiler imputado
Total	12.751	15.128	14.081	16.586	13.613	16.198	14.535	17.336
Grado de Urbanización								
Zona muy poblada	14.302	17.029	15.961	18.939	15.087	17.990	16.036	19.244
Zona media	14.146	16.668	16.705	19.425	12.921	15.429	13.829	16.522
Zona poco poblada	11.213	13.284	11.782	13.826	11.324	13.361	12.241	14.352
Sexo								
Varones	12.956	15.276	14.139	16.597	13.888	16.440	14.801	17.571
Mujeres	12.549	14.982	14.025	16.576	13.344	15.962	14.276	17.106
Edad/Sexo								
Menos de 16 años	12.700	14.855	14.674	16.981	12.995	15.362	13.736	16.304
De 16 a 64 años	13.716	16.024	15.127	17.584	14.362	16.889	15.336	18.070
Varones	13.780	16.053	15.032	17.474	14.564	17.089	15.501	18.231
Mujeres	13.648	15.993	15.226	17.698	14.154	16.685	15.166	17.905
De 65 o más años	9.916	12.625	10.618	13.380	11.091	14.122	11.974	15.271
Varones	10.337	12.926	10.906	13.487	11.403	14.290	12.341	15.483
Mujeres	9.589	12.392	10.397	13.298	10.859	13.997	11.700	15.113

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ECV 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (INE).

1.2.2.2 LA DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN PERSONAL DE LA RENTA EQUIVALENTE

Siguiendo la metodología aplicada por la Unión Europea para obtener los indicadores de desigualdad en los Países Miembros, a continuación se analiza el nivel de desigualdad de la distribución personal de la renta equivalente³¹.

De acuerdo con ello, en primer lugar, se calcula el porcentaje de renta que corresponde a cada *decila*³² (gráfico 1.2.18). Entre los años 2003 y 2007 no se aprecian cambios importantes en dichos porcentajes. Los más reseñables se producen entre 2003 y 2004, intervalo de tiempo en el que todas las decilas, salvo las dos últimas, disminuyeron su participación en la renta total. Los descensos más importantes se concentran en el 20% de la población más pobre (como se verá posteriormente, este porcentaje se corresponde, aproximadamente, con las personas que no superan el umbral de pobreza). Así, en el año 2003, el 20% de la población con menor renta acumulaba un 7,8% de la renta total; al año siguiente, este último porcentaje disminuyó en más de un punto porcentual (6,6%), el menor del periodo analizado. La otra cara de la moneda corresponde al 20% de la población con más renta, que incrementó su participación en la renta total en alrededor de 3 puntos porcentuales (del 36,4% al 39,6%) a lo largo del periodo temporal analizado. Estos cambios se traducen, como veremos después, en incrementos significativos de la desigualdad y de la pobreza entre los años 2003 y 2004.

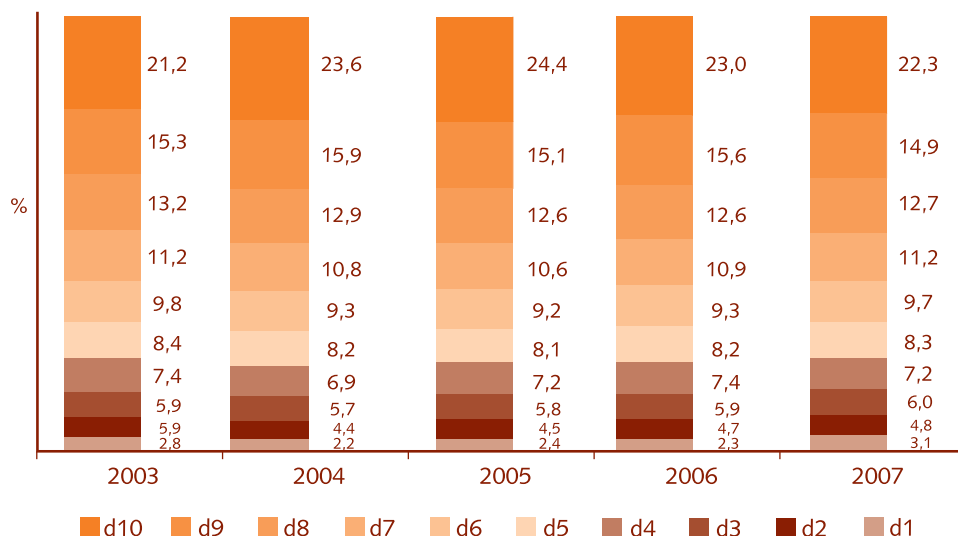
Otra forma de presentar la distribución regional de la renta es mediante *la curva de Lorenz*, que muestra la relación entre la proporción de individuos y la proporción de renta acumulada por dichos individuos cuando éstos están dispuestos según el orden creciente de su renta. La interpretación de la curva de Lorenz en términos de desigualdad es clara y directa. Cuanto más cercana esté la curva de Lorenz a la diagonal que parte del origen de coordenadas (curva de Lorenz en el caso de igualdad absoluta, también llamada la línea igualitaria) menor desigualdad habrá.

Para ilustrar la interpretación de la curva de Lorenz, puede verse el ejemplo de las curvas de Lorenz de Castilla y León en los años 2003 y 2004, que se representan en el gráfico 1.2.15. En dicho gráfico se comprueba que la curva correspondiente al año 2003 se encuentra más cercana a la línea igualitaria que la del año 2004.

³¹ Todos los indicadores de pobreza y desigualdad están contruidos con la distribución de la renta equivalente. Es decir, dividiendo a la renta disponible del hogar por su tamaño equivalente, asignando éste a cada miembro del hogar. Por lo tanto, el término *renta* y *renta equivalente* se utilizará indistintamente durante el resto de este capítulo.

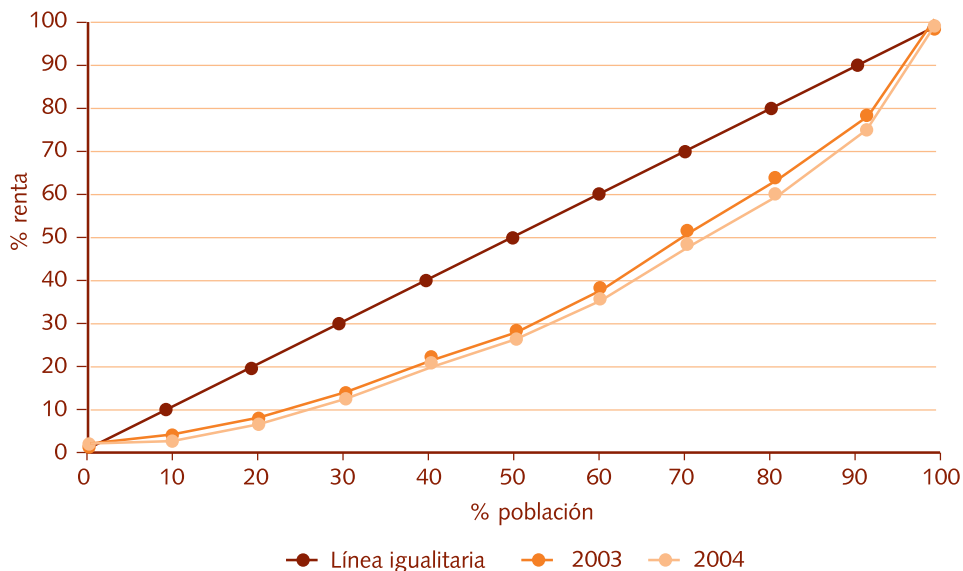
³² Si ordenamos la renta equivalente de menor a mayor, las decilas serían diez intervalos de renta que contienen al 10% de la población. La primera decila estaría formada por el 10% de las personas con menor renta; la segunda decila, por el 10% de la población que le siguen en cuanto a su nivel de renta y así sucesivamente hasta la última decila, que estaría formada por el 10% de la población más rica. En el caso de que todas las personas tuvieran la misma renta, que no hubiese desigualdad, en cada decila se concentraría exactamente el 10% de la renta total.

Gráfico 1.2.18 Participación de cada decila en la renta total de Castilla y León



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ECV 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (INE).

Gráfico 1.2.19 Curvas de Lorenz en Castilla y León, 2003 y 2004



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ECV 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (INE).

El tipo de desigualdad que muestra la curva de Lorenz es relativo, en el sentido que es independiente de la media, y es consistente con el principio de transferencias, que establece que el nivel de desigualdad debería disminuir si transferimos renta de una persona rica a otra más pobre siempre que ambos individuos mantengan el mismo lugar que ocupan en la ordenación de las personas en cuanto a su nivel de renta. La posición relativa de dos curvas de Lorenz define la ordenación de dominancia en el sentido de Lorenz: Una distribución domina en el sentido de Lorenz a otra distribución si se encuentra más cerca de la línea igualitaria, exhibiendo, por tanto, menor desigualdad. En este sentido, se comprueba que la distribución del año 2003 domina en el sentido de la curva de Lorenz a la distribución del año 2004 (gráfico 1.2.19). Si las curvas de Lorenz se cortan no se pueden sacar conclusiones en cuanto a su nivel de desigualdad.

La tabla 1.2.14 muestra la estimación de las participaciones de renta acumuladas hasta cada decila de población; es decir, las coordenadas de la curva de Lorenz, los errores estándar asociados y los estadísticos para contrastar los cambios entre un año y el anterior desde 2003 y 2007. La tabla también ofrece el estadístico de contraste para comparar las curvas de Lorenz de Castilla y León entre los años 2003 y 2007.

Los resultados muestran que, como se ha indicado, la curva de Lorenz del año 2003 domina en todas las decilas a la del año 2004, por lo que la desigualdad de la distribución de la renta en el año 2004 es mayor que en el año 2003. Entre los años 2004 y 2005, y los años 2005 y 2006, no se aprecian cambios estadísticamente significativos en las curvas de Lorenz. Finalmente, la curva Lorenz del año 2007 domina a la del año 2006, debido a que la participación de las tres primeras decilas (que en conjunto representan el 30% de la población con menor renta) dentro de la renta total aumenta de forma estadísticamente significativa.

Estos movimientos de signo contrario (primero un incremento y luego un descenso significativos de la desigualdad que tienen lugar entre los años 2003 y 2004, y entre 2006 y 2007, respectivamente) provocan que, para el período conjunto 2003-2007, se acepte la hipótesis de igualdad entre las curvas de Lorenz, de modo que en ambos años el nivel de desigualdad en la distribución de la renta se consideraría similar.

Tabla 1.2.14 Ordenadas de la curva de Lorenz, errores estándar y estadístico de contraste para comparaciones entre un año y el anterior en Castilla y León

	d1	d2	d3	d4	d5	d6	d7	d8	d9	Coef. S80S20	Índice de Gini
2003	2,8	7,7	3,6	21,0	29,4	39,2	50,4	63,6	78,8	4,8	0,294
	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,1	0,004
2004	2,2	6,6	12,3	19,2	27,4	36,7	47,5	60,4	76,4		
	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	6,0	0,330
	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,2	0,005
	3,36 ¹	4,57 ¹	4,05 ¹	4,42 ¹	4,25 ¹	4,68 ¹	4,93 ¹	5,11 ¹	4,20 ¹	5,30 ¹	5,59 ¹
2005	2,4	6,9	12,7	19,9	28,1	37,3	47,9	60,5	75,6	5,8	0,325
	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,2	0,006
	1,34	1,37	1,37	1,78	1,31	0,97	0,54	0,03	-1,03	-0,97	-0,56
2006	2,3	7,1	13,0	20,4	28,6	37,9	48,8	61,5	77,0	5,5	0,314
	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,2	0,005
	-0,35	0,59	0,7	1,11	1,10	1,22	1,68	1,72	2,72	-1,06	-1,51
2007	3,1	7,9	13,9	21,0	29,4	39,0	50,2	62,9	77,7	4,7	0,297
	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,1	0,005
	4,67 ¹	3,79 ¹	2,94 ¹	1,69	1,76	2,23	2,51	2,52	1,32	-3,09 ¹	-2,45 ¹
2007-03	1,95	0,76	0,92	0,15	-0,12	-0,35	-0,40	-1,25	-2,17	-0,13	0,54

¹ Diferencias estadísticamente significativas al 5%.

Nota: Para cada año, la primera entrada es la ordenada de la curva de Lorenz para cada decila, el coeficiente S80S20 y el índice de Gini; la segunda es el error estándar y la tercera, el estadístico de contraste para comparar el año correspondiente con el anterior. En la última fila, sólo aparece el estadístico de contraste para comparar las curvas de Lorenz de 2007 y 2003.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV de los años 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (INE).

Con el fin de cuantificar el nivel de desigualdad en la distribución de la renta en Castilla y León se han calculado dos índices de desigualdad que se incluyen en los indicadores de Laeken: *el coeficiente S80S20 y el índice de Gini*. La evolución de estos dos indicadores se recoge en la tabla 1.2.14 y en el gráfico 1.2.20.

Hay que destacar la elevada precisión de las estimaciones de estas dos medidas de desigualdad: el error de la estimación del coeficiente S80S0 no supera las cuatro décimas, mientras que para el índice de Gini aquél es de apenas una centésima.

El *coeficiente S80S20* se define como el cociente entre la renta acumulada por el 20% de las personas más ricas y la renta acumulada por el 20% más pobre. En el año 2003, el primer grupo de personas acumulaba una renta que se estimaba que era 4,8 veces mayor que la que tenía el segundo. Dicho coeficiente se incrementó

significativamente en Castilla y León entre los años 2003 y 2004, pasando a registrar una estimación de 6. En los dos siguientes años, este índice descendió ligeramente, pero tales retrocesos no resultan estadísticamente significativos. En cambio, entre los años 2006 y 2007, tiene lugar un descenso importante y estadísticamente significativo de este coeficiente, que ve reducida su estimación de 5,5 a 4,7. De este modo, para este último año el coeficiente S80S20 alcanza un valor casi igual al que tenía al comienzo del período temporal analizado, reflejando un nivel de desigualdad en la distribución de la renta similar al existente en el año 2003. La evolución de este indicador, por tanto, vendría a corroborar los resultados observados previamente a través del análisis de las curvas de Lorenz.

Gráfico 1.2.20 Evolución del coeficiente de desigualdad S80S20 y del índice de Gini en Castilla y León, 2003-2007



Nota: Intervalos de confianza al 95% de nivel de confianza.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV de los años 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (INE).

Por su parte, el denominado *índice de Gini* se define teniendo en cuenta la desigualdad en toda la distribución. En concreto, esta medida toma el valor 0 cuando todas las personas tienen la misma renta y el valor 1 en el caso de que la desigualdad en la distribución de la renta sea absoluta (una sola persona acumula toda la renta y el resto no tiene nada).

Analizando el índice de Gini correspondiente a Castilla y León se aprecia que éste no experimenta cambios estadísticamente significativos entre los años 2003 y 2007, situándose, en ambos años, su estimación en torno al valor de 0,29. Se comprueba, asimismo, que el perfil de su evolución temporal es muy similar al que sigue el coeficiente S80S20, antes examinado. Así, se aprecia un incremento notable del valor de este índice entre los años 2003 y 2004. En los dos años posteriores, el índice no cambia de forma significativa. Posteriormente, ya entre los años 2006 y 2007,

comienza a descender de manera considerable, de tal forma que el índice de Gini no se habría alterado de forma significativa entre 2003 y 2007.

1.2.3 El riesgo de pobreza en Castilla y León

A continuación, se analiza la evolución la pobreza en Castilla y León. Para ello, se van a emplear diversos indicadores. Por un lado, dos de las medidas que convencionalmente utiliza la propia Unión Europea para estudiar las condiciones sociales: *la tasa de pobreza o proporción de pobres (H)* y *el desnivel relativo de pobreza con respecto a la mediana ($I_{mediana}$)*. Por otro, también se va a utilizar *el índice de Sen, Shorrocks y Thon modificado (SST_{mod})*, que puede expresarse como el producto de los dos indicadores anteriormente citados (H , $I_{mediana}$) y una función del *índice de Gini entre la población de pobres ($1+G$)*. De acuerdo con ello, resultará posible determinar qué parte de la pobreza se debe a la incidencia (medida a través de H), a la intensidad (a través de $I_{mediana}$) y a la desigualdad entre los pobres (a través de $1+G$).

Todas estas medidas se computan, además, junto con sus correspondientes *errores estándar*, de tal forma que éstos nos informan de la precisión de los indicadores y de si las diferencias en el tiempo son significativas o no. De forma general, como también ocurría en el caso de las medidas de desigualdad, las estimaciones de todos estos índices de pobreza son bastante precisas. El error de la estimación de la tasa de pobreza no llega a ser el $\pm 2\%$; el del desnivel relativo de pobreza es del $\pm 2,5\%$ y el del índice de SST modificado es del $\pm 0,0142\%$.

La tabla 1.2.15 recoge los principales indicadores de la pobreza considerados en este análisis: el umbral de pobreza (60% de la renta mediana del conjunto de España); la tasa de riesgo de pobreza (H); el número de personas por debajo del umbral (POB_{riesgo}); la renta mediana de las personas situadas por debajo de dicho umbral; el desnivel relativo de pobreza con respecto a la mediana ($I_{mediana}$); y el índice de Sen, Shorrocks y Thon modificado (*Índice SST_{mod}*) correspondientes al periodo 2003-2007 en Castilla y León. Conviene señalar que tanto la tasa de riesgo de pobreza como el desnivel relativo de pobreza con respecto a la mediana vienen ambos expresados en tantos por uno.

Tabla 1.2.15 Principales indicadores de la pobreza en Castilla y León, 2003-2007

	Umbral de pobreza (euros)	<i>H</i>	Población en riesgo de pobreza (POB _{riesgo})	Renta mediana de POB _{riesgo}	<i>I_{mediana}</i>	Índice <i>SST_{mod}</i>
2003	6.279	0,251 (0,0084)	592.783	4.758	0,242 (0,0079)	0,113 (0,0052)
2004	6.347	0,254 (0,0083)	619.084	4.522	0,288 (0,0123)	0,136 (0,0071)
2005	6.860	0,247 (0,0089)	600.381	4.945	0,279 (0,0104)	0,127 (0,0065)
2006	7.203	0,226 (0,0088)	557.818	5.600	0,223 (0,0085)	0,095 (0,0050)
2007	7.753	0,204 (0,0086)	501.480	6.128	0,210 (0,0090)	0,080 (0,0045)

Umbral = 60% de la renta mediana equivalente del conjunto de España.

H: tasa de riesgo de pobreza (tanto por uno).

I_{mediana}: el desnivel relativo de pobreza con respecto con respecto a la mediana (tanto por uno).

Índice *SS_{mod}* : el índice de Sen, Shorrocks y Thon modificado.

Nota: Las cifras entre paréntesis son los errores estándar de las medidas de pobreza correspondientes.

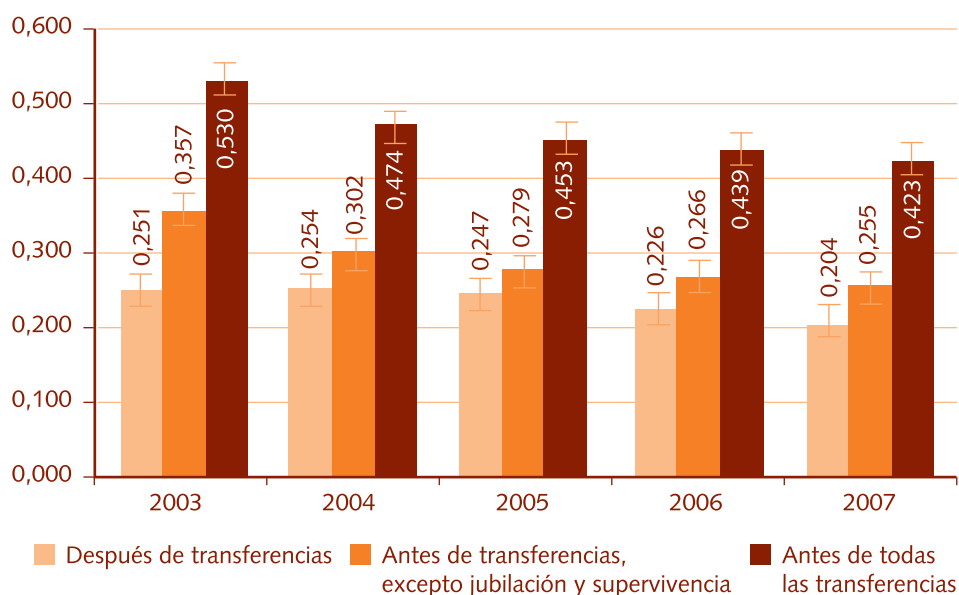
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV de los años 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (INE).

De acuerdo con la anterior tabla, según los datos obtenidos a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE, en el año 2003, aproximadamente la cuarta parte de la población castellana y leonesa (el 25,1%) percibió una renta anual inferior al umbral de pobreza relativo, definido éste como el 60% de la renta mediana equivalente del conjunto de España para ese año (6.279 euros).

Durante el período temporal analizado 2003-2007, las estimaciones de la tasa de pobreza experimentan una continua disminución. Si bien, año a año, estos cambios no resultan estadísticamente significativos, comparando la tasa de pobreza de 2003 con la existente en 2007, se constata la existencia de una reducción estadísticamente significativa. La estimación de la tasa de pobreza se reduce, entre los citados años, en 4,7 puntos porcentuales, del 25,1% al 20,4%. En términos absolutos, este resultado implica que el número de personas computadas en riesgo de pobreza en la Región ha descendido entre esos años, de las 592.783 iniciales a 501.480 personas en 2007. Por otra parte, si en la definición de renta se incluyese el valor del alquiler imputado que recoge las dos últimas ECV disponibles, la tasa de riesgo de pobreza en Castilla y León sería aún menor en los dos años finales del periodo considerado (se estima en el 18% en 2006 y en el 17% en el año siguiente).

A fin de tratar de observar el efecto de las transferencias sociales sobre la situación de pobreza, se analiza, a continuación, el porcentaje de personas que, antes de las transferencias sociales, percibía una renta por debajo del nivel umbral de pobreza (calculado éste teniendo en cuenta todas las transferencias sociales). El gráfico 1.2.21 muestra las tasas de pobreza antes de computarse todas las trasferencias; antes de computarse las transferencias, exceptuando las prestaciones por jubilación y por supervivencia; y, finalmente, después de recibir todas las transferencias.

Gráfico 1.2.21 Comparativa de la renta mediana, umbral de pobreza y renta mediana de la población en riesgo de pobreza en Castilla y León, 2003-2007



Nota: Umbral = 60% de la renta mediana equivalente del conjunto del España, después de transferencias.

Las tasas de pobreza están expresadas en tanto por uno.

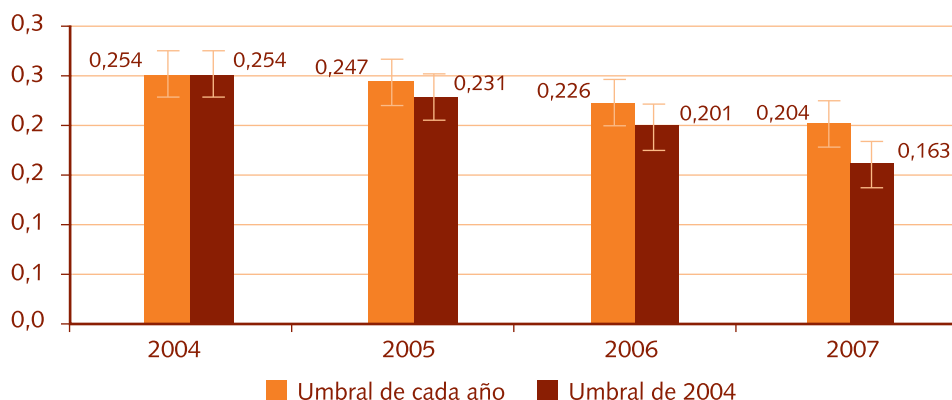
Intervalos de confianza al 95% de nivel de confianza.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV de los años 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (INE).

Un primer resultado es que las transferencias sociales desempeñan un papel redistributivo muy importante. Así, en ausencia de todas las transferencias sociales, el porcentaje de personas en riesgo de pobreza en Castilla y León se estima que hubiera sido considerablemente mayor. Por ejemplo, en el año 2007, la estimación de la tasa de pobreza en Castilla y León se duplicaría (del 20,4% al 42,3%) si en los ingresos no se tuviesen en consideración todas las transferencias recibidas. Dentro de éstas, las prestaciones por jubilación y por supervivencia son las que mayor efecto positivo ejercen sobre las tasas de pobreza³³. También se comprueba que el impacto mitigante de las transferencias sobre la incidencia de la pobreza en la Región se ha ido reduciendo entre 2003 y 2006, aunque entre 2006 y 2007 ha vuelto incrementarse.

Resulta también interesante poder observar la evolución de las tasas de riesgo de pobreza en Castilla y León suponiendo un nivel umbral que se mantiene fijo en el tiempo. Al respecto, se comparan las tasas de pobreza habituales (para un umbral del 60% de la renta mediana equivalente de cada año) con las tasas de pobreza correspondientes al umbral del año 2004³⁴, pero actualizado por el nivel de inflación (gráfico 1.2.22).

Gráfico 1.2.22 Evolución de la tasa de pobreza en Castilla y León con un nivel umbral de pobreza corriente y con nivel umbral fijo del año 2004



Nota: Umbral de pobreza corriente = 60% de la renta mediana equivalente para España en cada año. Umbral de pobreza fijo: 60% de la renta mediana equivalente para España en el año 2004, actualizada por el índice de precios. Las tasas de pobreza están expresadas en tanto por uno. Intervalos de confianza al 95% de nivel de confianza.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV de los años 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (INE).

³³ Este resultado corrobora los obtenidos en estudios anteriores de ámbito nacional como en Bandrés (1987), Estruch (1995), Bárcena-Martín (1999) o Ayala (2008), entre otros.

³⁴ En este caso, el año de referencia será el año 2004, el mismo que emplea EUROSTAT.

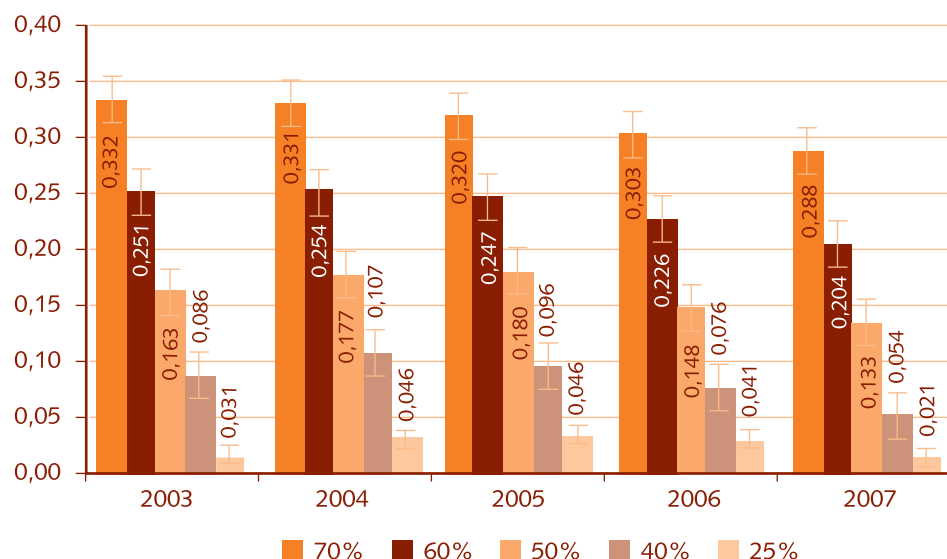
Los resultados alcanzados por este análisis revelan que las diferencias existentes entre ambas tasas de pobreza no son muy importantes, aunque éstas se han ido incrementando en el tiempo. Así, en 2005, la estimación de tasa de pobreza con el umbral fijo en 2004 fue del 23,1% y con el umbral habitual del 24,7% (una diferencia 1,6 puntos); en cambio, en el año 2007, la estimación de la primera tasa fue del 16,3% frente a la de 20,4% para la segunda (una diferencia de 4,1 puntos). Esto indicaría que, a lo largo del tiempo, el aumento que experimenta la renta mediana ha sido mayor que la de la tasa de inflación. Otro resultado interesante es que, calculada con el umbral del año 2004 y deflactado con el índice de precios, la tasa de pobreza de Castilla y León disminuye también de forma significativa entre los años 2004 y 2007.

En este contexto de análisis, también es conveniente examinar la sensibilidad de la tasa de riesgo de pobreza ante diferentes umbrales. Este tipo de estudio resulta de utilidad para describir los rasgos más destacados de lo que se conoce como *pobreza extrema*, que se define convencionalmente como la tasa de pobreza existente con un umbral fijado en el 25% de la renta mediana³⁵. Y, asimismo, permitirá disponer de una primera aproximación a la intensidad de la pobreza; es decir, cuán pobres son los que son, de acuerdo con estos criterios monetarios, considerados como pobres en una sociedad.

El gráfico 1.2.23 muestra las tasas de pobreza de Castilla y León desde 2003 a 2007 calculadas para diferentes umbrales de pobreza; en concreto, el 25%, el 40%, el 50% y el 70% de la renta mediana correspondiente a España en cada año.

³⁵ La definición de la tasa de pobreza extrema varía entre los autores. Nosotros hemos considerado el corte del 25%. Éste es también el criterio utilizado en el VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España en 2008, editado por la Fundación Foessa (Ayala, 2008, p. 37).

Gráfico 1.2.23 Tasas de pobreza calculadas con diferentes umbrales de pobreza en Castilla y León, 2003-2007



Nota: Las tasas de pobreza están expresadas en tanto por uno.
Intervalos de confianza al 95% de nivel de confianza.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV de los años 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (INE).

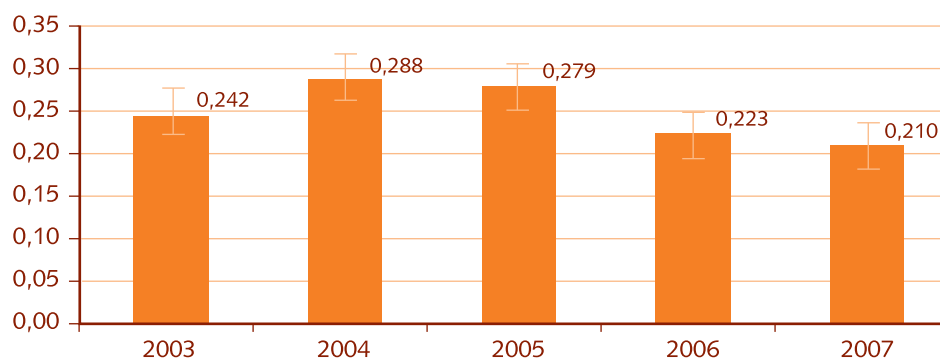
Según los datos de la ECV (2008), se estima que el porcentaje de personas que vivían en situación de pobreza extrema en Castilla y León en el año 2007 se situaba en torno al 2% de la población computada, lo que vendría a representar 52.700 castellanos y leoneses con unos ingresos anuales inferiores a 3.231 euros anuales. Los resultados también indican una reducción estadísticamente significativa de las tasas de pobreza severa entre los años 2003 y 2007, aunque el comportamiento año a año ha fluctuado bastante. Así, entre 2003 y 2004 se aprecia un incremento importante, alcanzando en este último año la máxima estimación registrada (el 4,6%). Entre 2004 y 2006, el nivel de pobreza severa apenas varía, para disminuir de forma bastante significativa entre los años 2006 y 2007.

Al analizar la sensibilidad de la tasa de pobreza de Castilla y León a los diferentes umbrales permite determinar cómo varía la proporción de población que no supera los diferentes umbrales. Así, por ejemplo, en el año 2007, dicha proporción variaba entre el 2,1% y el 28,6%, para líneas de pobreza que suponían el 25% y el 70% de la renta mediana del conjunto de España. En cambio, si el umbral se establece

en el 50% y el 40% de la renta mediana equivalente, el riesgo de pobreza sería del 13,3% y el 5,4% de la población computable de Castilla y León, respectivamente. También se observa que 2007 es el año en el que se registran las menores tasas de pobreza para cada umbral considerado, así como en el que tiene lugar la mayor concentración de personas en torno al corte del 60% de la renta mediana. En efecto, el 65%³⁶ de las que estuvieron por debajo del umbral fijado en el corte del 60%, también lo estuvo con el umbral del 50%. Mientras que sólo el 27% de las que estuvieron por debajo del umbral del 60%, también lo estuvo por debajo del umbral del 40%. Finalmente, un 23% de los que no alcanzaban el umbral del 60% se encontraban en situación de pobreza severa, por no llegar al nivel del 25% de la renta mediana equivalente para España en ese año.

Un indicador que mide directamente la intensidad de la pobreza es el *desnivel relativo de pobreza con respecto a la mediana* (la diferencia entre el umbral de pobreza y la renta mediana de la población que se encuentra en riesgo de pobreza expresada como proporción del umbral). La evolución de este indicador se muestra en el gráfico 1.2.20. Por su parte, en el gráfico 1.2.25 se compara la renta mediana de los castellanos y leoneses, el umbral de pobreza establecido en el 60% de la renta mediana nacional y la renta equivalente mediana de aquéllos que se encuentran por debajo de esta línea de pobreza, con datos para cada año dentro del período temporal analizado.

Gráfico 1.2.24 Evolución del desnivel relativo de pobreza con respecto a la mediana en Castilla y León, 2003-2006



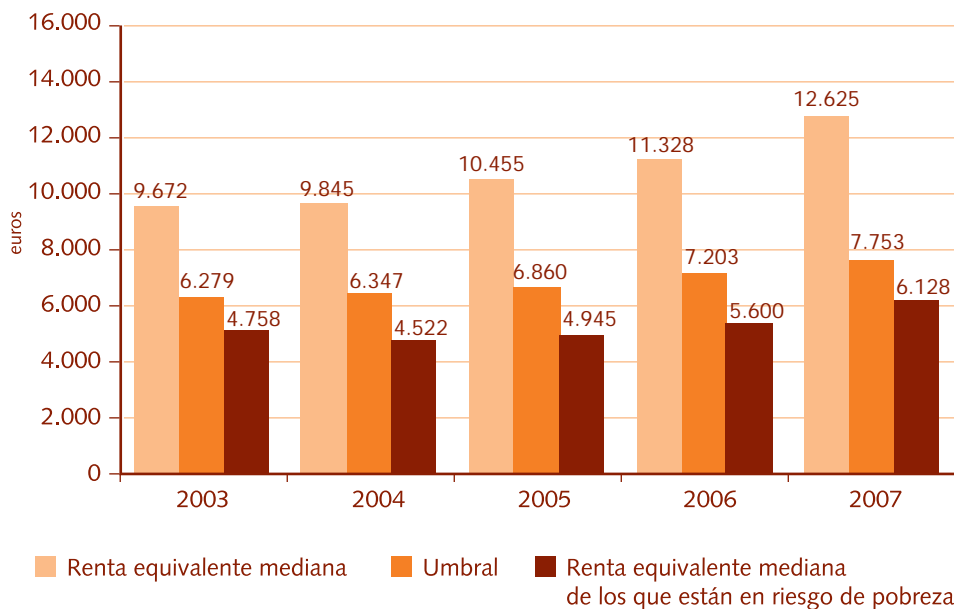
Nota: Umbral = 60% de la renta mediana equivalente del conjunto de España.

Los desniveles relativos de pobreza con respecto a la mediana están expresados en tanto por uno. Intervalos de confianza al 95% de nivel de confianza.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV de los años 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (INE).

³⁶ La tasa de pobreza fue del 20,4% con el corte del 60%, mientras que fue del 13,3% con el corte en el 50%. Por lo tanto, el 65% ($13,3/20,4 \cdot 100$) de las personas que estuvo por debajo del primer umbral, también estuvo por debajo del segundo.

Gráfico 1.2.25 Comparativa de la renta mediana, umbral de pobreza y renta mediana de la población en riesgo de pobreza en Castilla y León, 2003-2007



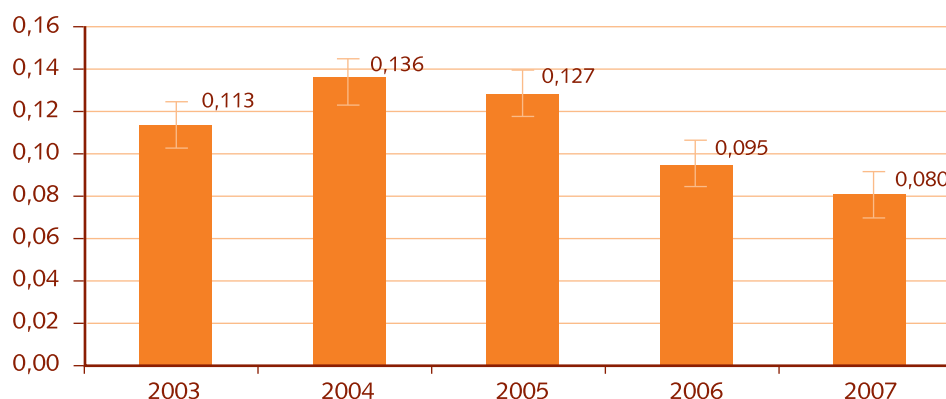
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV de los años 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (INE).

Del análisis de estos datos se observa que, en Castilla y León y para el año 2003, la mitad de las personas que estuvieron en riesgo de pobreza percibía una renta por debajo de los 4.758 euros anuales (un 24% más baja que el umbral de pobreza habitual y un 51% inferior a la renta mediana equivalente para el conjunto de los castellanos y leoneses). Al año siguiente, en 2004, la situación económica de las personas en riesgo de pobreza empeora, ya que la renta mediana equivalente de estas personas disminuye casi un 5%, en contraste con lo que ocurre para el conjunto de Castilla y León, que observa un incremento del 2% entre de la renta mediana entre esos dos años (de 9.672 a 9.845 euros). La consecuencia es un incremento estadísticamente significativo del desnivel relativo de pobreza entre los años 2003 y 2004, que asciende del 24,2% al 28,8%. Ya en el año 2005, la renta mediana de la población en riesgo de pobreza de la Región creció, pero no lo suficiente como para que la variación del desnivel relativo de pobreza fuera estadísticamente significativa. En 2006 se produce una mejora en la posición económica de los situados por debajo del

umbral de pobreza, con la mitad de ellos percibiendo una renta comprendida entre los 5.600 euros (valor de la mediana) y los 7.203 euros anuales (valor del umbral). Finalmente, en el año 2007, la renta mediana de la población de Castilla y León considerada pobre volvió a crecer hasta alcanzar 6.128 euros, pero que sigue siendo un 21% inferior al umbral de pobreza para ese año. Al igual que ocurría con la tasa de riesgo de pobreza, el desnivel relativo de pobreza con respecto a la mediana ha disminuido significativamente durante el período 2003-2007.

Una medida que, por su definición, tiene en cuenta las tres dimensiones principales de la pobreza (incidencia, intensidad y desigualdad) es el índice de Sen, Shorrocks y Thon modificado (SST), cuyos resultados se muestran en el gráfico 1.2.26. En lo que respecta a Castilla y León, este índice disminuyó de manera significativa entre los años 2003 y 2007, pasando del valor 0,113 al valor 0,080. Sin embargo, esta disminución no se produjo de forma sostenida a lo largo de los años, sino que entre 2003 y 2004 registra un incremento significativo del índice, entre 2004 y 2005 esta medida permanece casi inalterada, para luego caer de forma estadísticamente significativa en los dos últimos años del período analizado.

Gráfico 1.2.26 Evolución del índice de Sen, Shorrocks y Thon (SST) modificado en Castilla y León, 2003-2007



Nota: Intervalos de confianza al 95% de nivel de confianza.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV de los años 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (INE).

Finalmente, un estudio más detallado de la variación de los componentes del índice de Sen, Shorrocks y Thon modificado (tabla 1.2.16) también permite extraer resultados relevantes. Al respecto, los datos obtenidos a partir de la descomposición del citado

índice indican que los cambios en el nivel de pobreza que tienen lugar en Castilla y León entre los años 2003 y 2007 se han debido, fundamentalmente, a una reducción de la incidencia de la pobreza (que desciende desde el 25,1% de la población castellana y leonesa al 20,4% en dicho período temporal), hecho que se ha visto acompañado de una menor intensidad en la misma (el desnivel relativo de pobreza con respecto a la mediana se reduce del 24,2% al 21%), y pese a que la desigualdad en la distribución de la renta existente entre la población en riesgo de pobreza de la Región (columna I+G) se ha visto incrementa también de forma significativa entre esos años.

Tabla 1.2.16 Descomposición del índice de Sen, Shorrocks y Thon modificado en Castilla y León, 2003-2007

		Descomposición de SST_{mod}		
	SST_{mod}	H	$I_{mediana}$	$(1+G_q)$
2003	0,113	0,251	0,242	1,862
2004	0,136	0,254	0,288	1,859
2005	0,127	0,247	0,279	1,832
2006	0,095	0,226	0,223	1,870
2007	0,080	0,204	0,210	1,882

		Descomposición del cambio		
	$\Delta \ln(SST_{mod})$	$\Delta \ln(H)$	$\Delta \ln(I_{mediana})$	$\Delta \ln(1+G_q)$
2003/04	0,184 ¹	0,015	0,172 ¹	-0,002
2004/05	-0,063	-0,030	-0,030	-0,015 ¹
2005/06	-0,298 ¹	-0,089	-0,226 ¹	0,021 ¹
2006/07	-0,162 ¹	-0,102	-0,060	0,006
2003/07	-0,339 ¹	-0,206 ¹	-0,144 ¹	0,011 ¹

H : tasa de riesgo de pobreza (tanto por uno).

$I_{mediana}$: el desnivel relativo de pobreza con respecto a la mediana (tanto por uno).

SS_{mod} : el índice de Sen, Shorrocks y Thon modificado.

$\ln()$: logaritmo natural.

¹ Diferencias estadísticamente significativas al 5%.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV de los años 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (INE).

1.2.4 Comparación de la situación de Castilla y León con España y la Unión Europea

En este epígrafe se realiza una comparación la situación de Castilla y León con la del resto de las Comunidades Autónomas españolas y con la situación de la Unión Europea. Para ello se han seleccionado varios indicadores. Concretamente, se han considerado los siguientes: (1) para observar la posición económica se analizará el valor de la *mediana de la distribución de la renta equivalente*; (2) para analizar el nivel de desigualdad, se utilizará el *índice de Gini*; (3) para estudiar el nivel de pobreza, se examinará la *tasa de riesgo de pobreza*. Este análisis comparado se efectúa, en primer lugar, en el marco de la situación regional española y, posteriormente, en el contexto europeo.

1.2.4.1 COMPARACIÓN EN EL ÁMBITO REGIONAL ESPAÑOL

La tabla 1.2.17 recoge los datos referidos a la mediana de la distribución de la renta equivalente, el índice de Gini, la tasa de riesgo de pobreza y la población en riesgo de pobreza para las distintas Comunidades Autónomas españolas, en sus valores correspondientes a los años 2003 y 2007³⁷. Por su parte, en el gráfico 1.2.27 se reflejan las tasas medias de crecimiento de la renta mediana equivalente de las regiones y del conjunto de España en dichos años.

³⁷ En este contexto, es preciso dejar constancia de que el escaso tamaño de la muestra de datos a partir de la ECV que existe para determinadas regiones (en particular, las uniprovinciales) conduce a que los errores estándares asociados a las estimaciones puedan ser muy grandes, por lo que los resultados obtenidos deben ser tomados con la necesaria cautela.

Tabla 1.2.17 Renta mediana equivalente en España por Comunidades Autónomas, 2003 y 2007

	Renta mediana		Índice de Gini		Tasa de riesgo de pobreza		Población en riesgo de pobreza	
	2003	2007	2003	2007	2003	2007	2003	2007
Galicia	9.575 (109)	12.073 (124)	0,298 (0,0051)	0,276 (0,0046)	0,212 (0,0077)	0,210 (0,0080)	542.961	574.374
P. de Asturias	11.515 (171)	13.578 (295)	0,278 (0,0067)	0,260 (0,0048)	0,126 (0,0077)	0,125 (0,0085)	126.431	131.935
Cantabria	11.427 (119)	14.104 (309)	0,257 (0,0083)	0,257 (0,0061)	0,119 (0,0092)	0,120 (0,0102)	59.456	68.635
País Vasco	12.321 (123)	16.135 (279)	0,261 (0,0053)	0,271 (0,0056)	0,112 (0,0066)	0,085 (0,0063)	215.277	178.356
C. F. de Navarra	12.423 (169)	17.157 (279)	0,292 (0,0074)	0,250 (0,0061)	0,127 (0,0089)	0,065 (0,0073)	72.093	38.686
La Rioja	10.710 (197)	13.287 (275)	0,275 (0,0064)	0,271 (0,0062)	0,185 (0,0106)	0,193 (0,0113)	49.017	59.510
Aragón	11.709 (177)	14.550 (196)	0,276 (0,0053)	0,272 (0,0054)	0,125 (0,0076)	0,133 (0,0088)	149.269	170.855
C. de Madrid	12.713 (153)	15.540 (206)	0,276 (0,0043)	0,315 (0,0053)	0,095 (0,0051)	0,145 (0,0068)	465.644	898.081
Castilla y León	9.672 (159)	12.625 (188)	0,294 (0,0039)	0,297 (0,0047)	0,251 (0,0080)	0,204 (0,0083)	592.783	501.480
Castilla-La Mancha	8.642 (153)	10.985 (220)	0,315 (0,0052)	0,328 (0,0075)	0,294 (0,0100)	0,280 (0,0105)	524.763	547.198
Extremadura	7.459 (134)	9.071 (146)	0,324 (0,0063)	0,323 (0,0067)	0,370 (0,0118)	0,384 (0,0127)	381.931	411.896

Continúa

Continuación

	Renta mediana		Índice de Gini		Tasa de riesgo de pobreza		Población en riesgo de pobreza	
	2003	2007	2003	2007	2003	2007	2003	2007
Cataluña	12.615 (92)	14.580 (204)	0,292 (0,0035)	0,294 (0,0042)	0,125 (0,0051)	0,128 (0,0051)	774.571	918.502
C. Valenciana	10.165 (139)	12.742 (162)	0,292 (0,0044)	0,304 (0,0050)	0,196 (0,0069)	0,202 (0,0075)	846.721	989.016
Islas Baleares	11.448 (172)	13.839 (295)	0,313 (0,0079)	0,291 (0,0070)	0,152 (0,0094)	0,138 (0,0100)	130.756	145.157
Andalucía	8.434 (105)	10.529 (72)	0,314 (0,0038)	0,329 (0,0050)	0,311 (0,0060)	0,289 (0,0067)	2.194.194	2.326.681
R. de Murcia	9.133 (120)	12.257 (150)	0,325 (0,0100)	0,304 (0,0062)	0,245 (0,0100)	0,250 (0,0106)	302.775	352.971
C.A. de Ceuta	8.932 (347)	10.672 (372)	0,430 (0,0094)	0,418 (0,0113)	0,373 (0,0164)	0,411 (0,0231)	48.201	31.361
C.A. de Melilla	-	14.100 (530)	-	0,320 (0,0105)	-	0,225 (0,0208)	-	13.972
Canarias	9.550 (137)	10.925 (331)	0,301 (0,0052)	0,304 (0,0051)	0,241 (0,0092)	0,248 (0,0099)	410.806	505.314
España	10.464 (30)	12.922 (44)	0,307 (0,0013)	0,312 (0,0015)	0,199 (0,0019)	0,196 (0,0021)	7.887.650	8.863.978

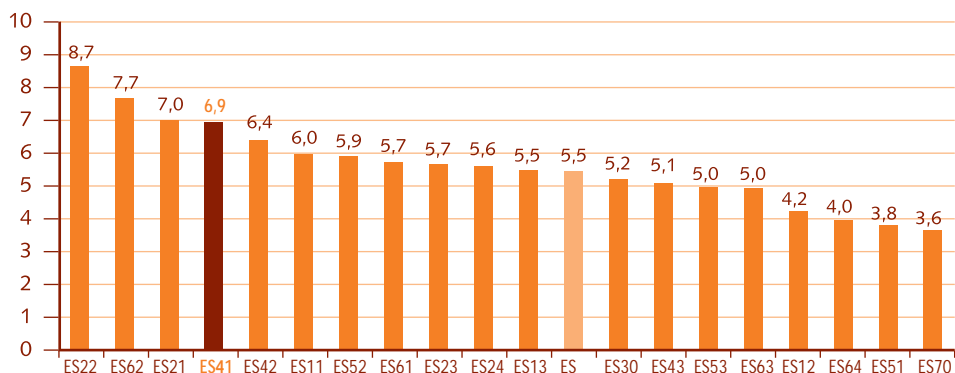
Nota: Umbral = 60% de la renta mediana equivalente del conjunto del España.

La tasa de riesgo de pobreza está expresada en tanto por uno.

Las cifras entre paréntesis son los errores estándar de las medidas de pobreza correspondientes.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV de los años 2004 y 2008 (INE).

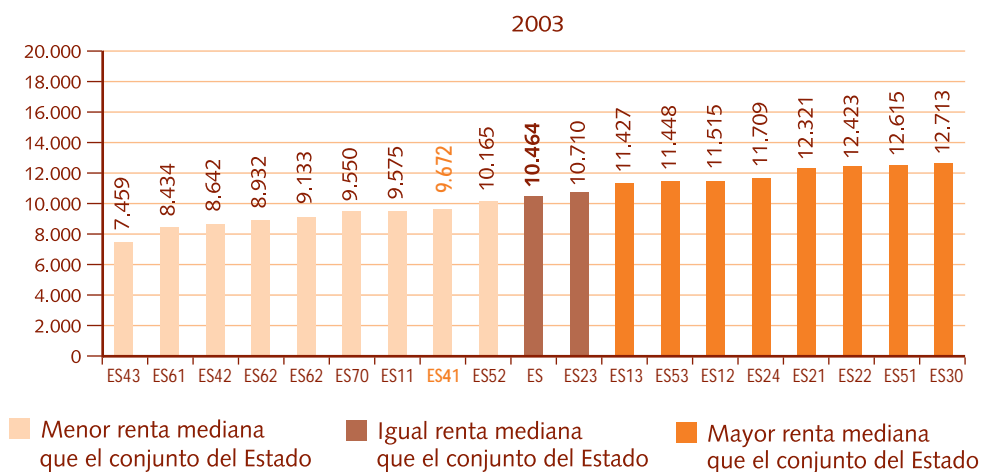
Gráfico 1.2.27 Tasa media de crecimiento de la renta mediana equivalente por Comunidades Autónomas y en España entre los años 2003 y 2007



ES11: Galicia, ES12: Principado de Asturias, ES13: Cantabria, ES21: País Vasco, ES22: Comunidad Foral de Navarra, ES23: La Rioja, ES24: Aragón, ES30: Comunidad de Madrid, ES41: Castilla y León, ES42: Castilla-La Mancha, ES43: Extremadura, ES51: Cataluña, ES52: Comunidad Valenciana, ES53: Islas Baleares, ES61: Andalucía, ES62: Región de Murcia, ES63: Ciudad Autónoma de Ceuta, ES64: Ciudad Autónoma de Melilla, ES70: Canarias.

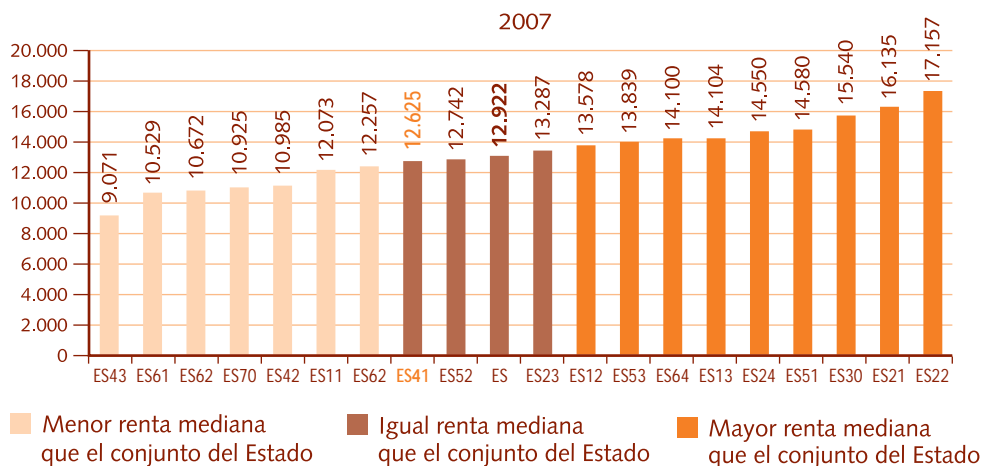
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV de los años 2004 y 2008 (INE).

Gráfico 1.2.28 Ordenación de las regiones españolas en función del valor de la renta mediana equivalente



Continúa

Continuación



ES11: Galicia, ES12: Principado de Asturias, ES13: Cantabria, ES21: País Vasco, ES22: Comunidad Foral de Navarra, ES23: La Rioja, ES24: Aragón, ES30: Comunidad de Madrid, ES41: Castilla y León, ES42: Castilla-La Mancha, ES43: Extremadura, ES51: Cataluña, ES52: Comunidad Valenciana, ES53: Islas Baleares, ES61: Andalucía, ES62: Región de Murcia, ES63: Ciudad Autónoma de Ceuta, ES64: Ciudad Autónoma de Melilla, ES70: Canarias.

Nota: Intervalos de confianza al 95% de nivel de confianza.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV de los años 2004 y 2008 (INE).

De acuerdo con los datos, la Comunidad Foral de Navarra encabeza la lista de regiones españolas que registran mayores ritmos de crecimiento de la renta mediana equivalente a lo largo del período 2003-2007, superando ampliamente el promedio para el conjunto nacional (algo más del 8% frente al 5,5% para España).

Ese crecimiento tan significativo de la renta viene a distanciar aún más a la Comunidad Foral de Navarra de las posiciones económicas de las restantes Comunidades Autónomas españolas.

Como se puede advertir en el gráfico 1.2.28, que muestra la ordenación de las regiones españolas en cuanto a su renta mediana, en el año 2003 dicha renta fue de 12.423 euros en la Comunidad Foral de Navarra, la tercera más elevada, aunque podría considerarse estadísticamente equivalente a la de la Comunidad de Madrid, que en aquel año era la más elevada en España. En el año 2007, la Comunidad Foral de Navarra ha sido la única Región cuya renta mediana equivalente supera los 17.000 euros, siendo estadísticamente la más elevada dentro del contexto regional y situándose muy por encima del promedio nacional en ese año (12.292 euros). En el lado contrario destaca Canarias, que constituye la Región con

menor ritmo de crecimiento en esta variable (3,6%), manteniéndose entre las regiones que presentan una renta mediana inferior a la del conjunto de España durante todo el periodo temporal analizado.

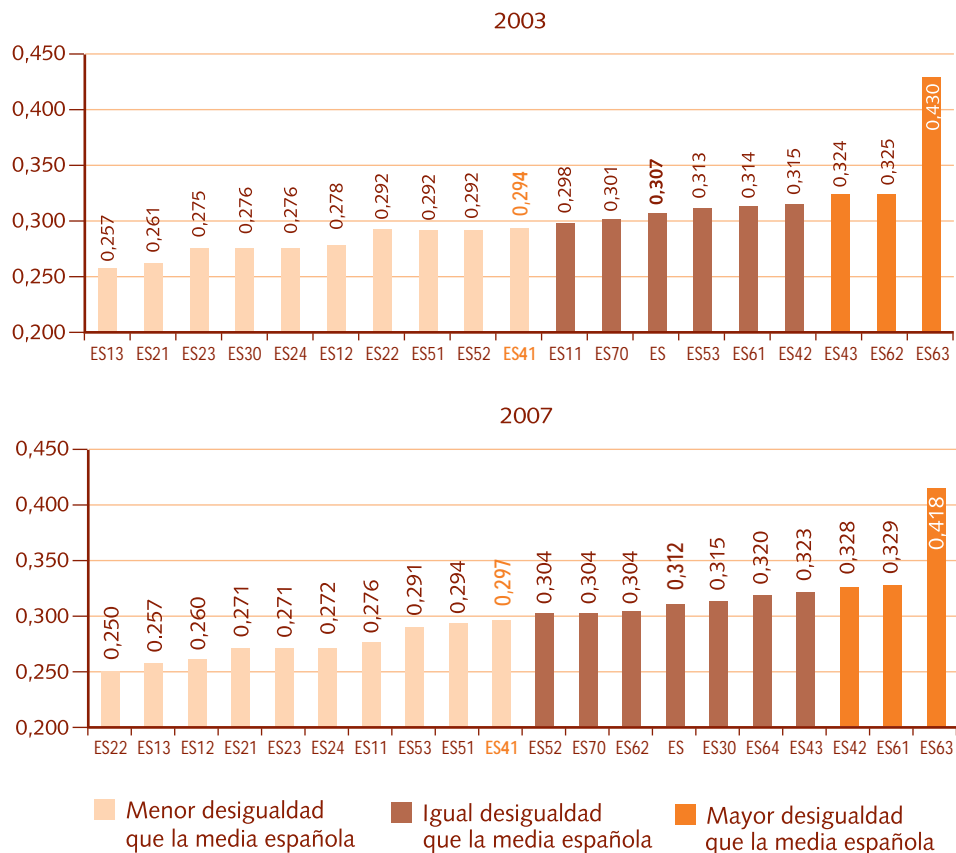
Por lo que respecta a la posición económica de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, ésta registra una tasa media de crecimiento de su renta mediana equivalente cercana al 7%, por lo que también ha experimentado un crecimiento superior al del conjunto de España. De acuerdo con ello, entre los años 2003 y 2007, Castilla y León ha pasado de ocupar posiciones económicas significativamente inferiores a la correspondiente para el conjunto nacional a otras que pueden considerarse similares o equivalentes. En el año 2007, la posición económica de los castellanos y leoneses en términos de la renta mediana equivalente puede considerarse análoga a la de las personas que residen en la Región de Murcia, la Comunidad Valenciana o La Rioja.

En cuanto al nivel de desigualdad, medido a través del índice de Gini (tabla 1.2.17 y gráfico 1.2.29), se comprueba que, para el año 2003, Cantabria fue la comunidad con el menor valor en dicho índice (0,257) estadísticamente igual al del País Vasco (0,261), la Rioja (0,275), la Comunidad de Madrid (0,276), Aragón (0,276) y el Principado de Asturias (0,278). En el extremo opuesto se encuentra la ciudad autónoma de Ceuta, que muestra una estimación del índice de Gini igual a 0,430, muy alejado del resto de las regiones. Como hemos comentado, el valor del índice de Gini de Castilla y León en el año 2003 fue 0,294, inferior al del conjunto de España y de valor muy similar al de regiones españolas tales como la Comunidad Foral de Navarra, Cataluña, la Comunidad Valenciana, Galicia o Canarias.

Durante el período 2003-2007, el valor del índice de Gini del conjunto de España aumentó su valor desde 0,307 a 0,312 (esta variación casi del 3%) que se puede considerar estadísticamente significativa. Dentro de España, el comportamiento de las distintas regiones no fue homogéneo. Así, en la Comunidad de Madrid y Andalucía se incrementó de forma significativa, mientras que otras como la Comunidad Foral de Navarra, Galicia, las Islas Baleares y el Principado de Asturias, el nivel de desigualdad se redujo. En el resto de regiones, entre las que también se encuentra Castilla y León, el índice de Gini no presentó una variación estadísticamente significativa entre esos años.

En 2007, es también la Comunidad de Navarra la que presenta el valor más bajo del índice de Gini (0,250). Cantabria y el Principado de Asturias también registran un nivel de desigualdad muy bajo, estadísticamente equivalente a la Comunidad Foral de Navarra. De nuevo, es la Ciudad Autónoma de Ceuta la que muestra el mayor nivel de desigualdad, con el índice de Gini más elevado (0,418). En la Comunidad Autónoma de Castilla y León, el valor del índice de Gini fue de 0,297 en el año 2007, que es inferior al del conjunto nacional y prácticamente idéntico al que presentan las Islas Baleares, Cataluña, la Comunidad Valenciana, Canarias o la Región de Murcia.

Gráfico 1.2.29 Ordenación de las regiones españolas en función del valor del índice de Gini



ES11: Galicia, ES12: Principado de Asturias, ES13: Cantabria, ES21: País Vasco, ES22: Comunidad Foral de Navarra, ES23: La Rioja, ES24: Aragón, ES30: Comunidad de Madrid, ES41: Castilla y León, ES42: Castilla-La Mancha, ES43: Extremadura, ES51: Cataluña, ES52: Comunidad Valenciana, ES53: Islas Baleares, ES61: Andalucía, ES62: Región de Murcia, ES63: Ciudad Autónoma de Ceuta, ES64: Ciudad Autónoma de Melilla, ES70: Canarias.

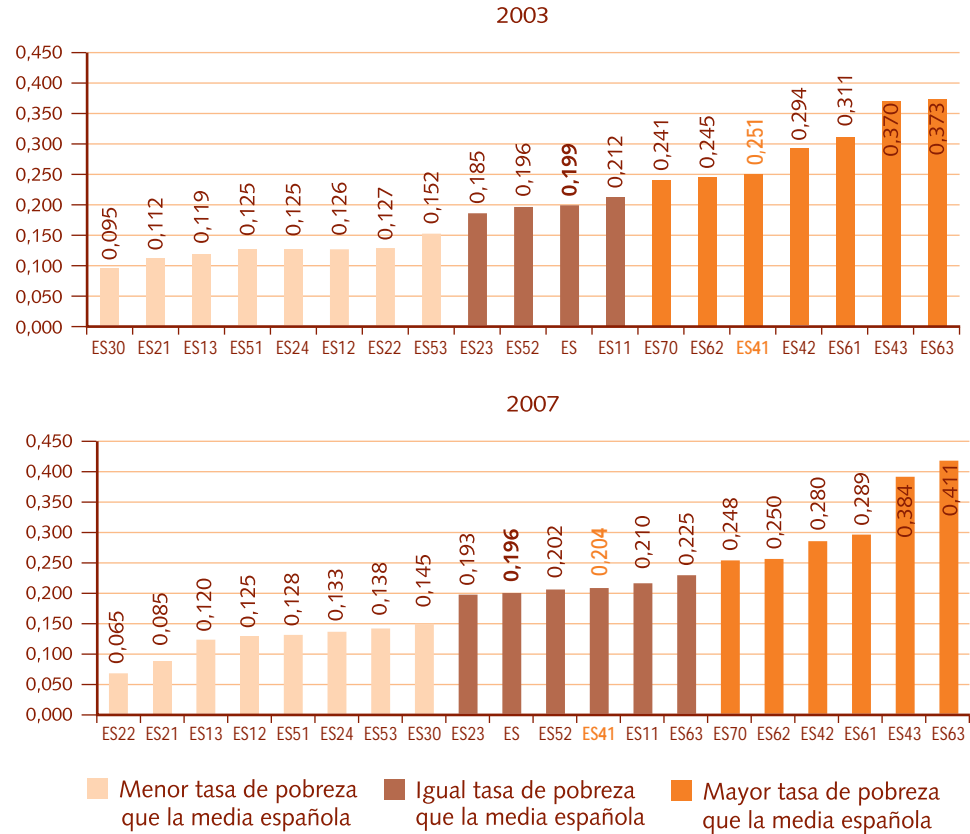
Nota: Intervalos de confianza al 95% de nivel de confianza.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV de los años 2004 y 2008 (INE).

De la comparación del nivel de pobreza en el contexto de las regiones españolas (gráfico 1.2.30) se desprende que, en lo que respecta al año 2007, Castilla y León, junto con La Rioja, la Comunidad Valenciana, Galicia y la Ciudad Autónoma de Melilla registraban una tasa de pobreza similar a la media nacional (19,6%). La Ciudad Autónoma de Ceuta (41,1%) y Extremadura (38,4%) fueron los dos ámbitos geográficos con mayor proporción de población por debajo de dicho umbral. En el

otro extremo se encuentra la Comunidad Foral de Navarra (6,5%), que también muestra la tasa de pobreza más baja. Precisamente, es esta Región la que registra el descenso más importante entre 2003 y 2007. Otras comunidades con descensos significativos fueron Castilla y León, País Vasco y Andalucía. La Comunidad Autónoma de Madrid fue, en cambio, la que vio incrementada su tasa de pobreza en mayor medida entre los años 2003 y 2007.

Gráfico 1.2.30 Ordenación de las regiones por la tasa de pobreza
(umbral de pobreza = 60% de la renta mediana equivalente)

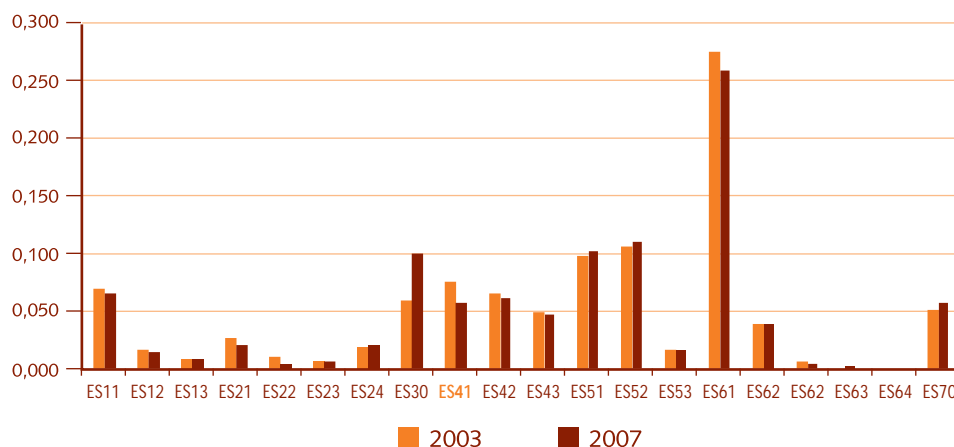


ES11: Galicia, ES12: Principado de Asturias, ES13: Cantabria, ES21: País Vasco, ES22: Comunidad Foral de Navarra, ES23: La Rioja, ES24: Aragón, ES30: Comunidad de Madrid, ES41: Castilla y León, E42: Castilla-La Mancha, ES43: Extremadura, ES51: Cataluña, ES52: Comunidad Valenciana, ES53: Islas Baleares, ES61: Andalucía, ES62: Región de Murcia, ES63: Ciudad Autónoma de Ceuta, ES64: Ciudad Autónoma de Melilla, ES70: Canarias.

Nota: Intervalos de confianza al 95% de nivel de confianza.
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV de los años 2004 y 2008 (INE).

En cuanto a la distribución de la población en riesgo de pobreza entre las Comunidades Autónomas españolas (gráfico 1.2.30), comprobamos que, tanto en 2003 como en 2007, el mayor número de personas en riesgo de pobreza se concentraba en Andalucía (más del 25%). Le siguen, por este orden, la Comunidad Valenciana y Cataluña, donde reside algo más del 10% de la población pobre española. En el año 2003, la Rioja fue la que albergó en su territorio al menor número de pobres, mientras que en el año 2007, dicha circunstancia correspondió a la Comunidad Foral de Navarra. En 2003, el 8% del total de las personas en situación de riesgo de pobreza de España residía en Castilla y León, mientras que, en 2007, este porcentaje se reduce al 6%. Cabe resaltar el notable incremento del porcentaje de pobres que observa la Comunidad de Madrid, que pasa de concentrar al 6% de la población pobre de España en el año 2003 al 10% en el año 2007.

Gráfico 1.2.31 Distribución de la población en riesgo de pobreza por Comunidades Autónomas, 2003 y 2007



ES11: Galicia, ES12: Principado de Asturias, ES13: Cantabria, ES21: País Vasco, ES22: Comunidad Foral de Navarra, ES23: La Rioja, ES24: Aragón, ES30: Comunidad de Madrid, ES41: Castilla y León, ES42: Castilla-La Mancha, ES43: Extremadura, ES51: Cataluña, ES52: Comunidad Valenciana, ES53: Islas Baleares, ES61: Andalucía, ES62: Región de Murcia, ES63: Ciudad Autónoma de Ceuta, ES64: Ciudad Autónoma de Melilla, ES70: Canarias.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV de los años 2004 y 2008 (INE).

1.2.4.2 COMPARACIÓN EN EL CONTEXTO EUROPEO

La tabla 1.2.18 muestra la ordenación (ascendente) para el año 2007 de los países de la Unión Europea y de Castilla y León de acuerdo con los indicadores básicos que se han venido utilizando en el análisis comparativo realizado en el epígrafe anterior: *la renta mediana equivalente*, *el índice de Gini* y *la tasa de riesgo de pobreza*. La ordenación de los distintos países en cuanto a la renta mediana se ha realizado en términos corrientes, sin tomar en consideración las diferencias en el nivel de vida entre ellos.

Como puede apreciarse, existen muchas diferencias en cuanto al valor de la renta mediana equivalente entre los distintos Estados Miembros de la Unión Europea durante el año de referencia. Así, incluso ajustando la renta mediana equivalente por los diferentes índices de paridad del poder adquisitivo (PPA), que viene denotado por el segundo valor numérico que recoge la primera columna de la citada Tabla, se comprueba que, por ejemplo, la renta mediana equivalente de Luxemburgo, que supone el país europeo con mayor nivel de renta (30.917 euros en 2007), representa 9 veces más que la correspondiente a Rumania (1.954 euros), que es el país con la menor renta en ese año.

Por lo que respecta a la posición económica de España y de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, ambas se sitúan en un lugar intermedio dentro del contexto global europeo, no muy alejados del promedio para el conjunto de UE-27 (14.625 euros), por encima de países tales como Portugal, Malta, Grecia o Eslovenia, pero todavía algo alejados de otros países de nuestro entorno más próximo como Italia o Francia.

En el año 2007, el valor del índice de Gini correspondiente al conjunto de los 27 países de la Unión Europea (0,31) se situaba muy próximo al registrado por España (0,31) y Castilla y León (0,30) en ese mismo año. Eslovenia, Eslovaquia y Suecia (con índices de Gini del 0,24) constituyen los países que presentan menor grado de desigualdad en la distribución de la renta equivalente, mientras que Letonia, Rumania, Portugal y Bulgaria (con índices de Gini de 0,36) constituyen los exponentes del mayor nivel de desigualdad dentro del contexto europeo. Destacan, en este sentido, también los casos del Reino Unido (0,34) e Italia (0,31), que muestran valores elevados en este indicador.

Finalmente, en lo que se refiere a la tasa de pobreza, los datos de EUROSTAT referidos al conjunto de países que configuran la UE-27 indican que, en el año 2007, el 17% de la población de la Unión Europea se encontraba en riesgo de pobreza. Este valor es tres puntos porcentuales más bajo que el que registran España y Castilla y León en ese mismo año y que se sitúa, en ambos casos, en el entorno del 20% de la población. Estas altas tasas de pobreza colocan a España y Castilla y León entre los lugares de cola dentro del contexto europeo, ligeramente por encima de Grecia y Lituania, aunque sin llegar a alcanzar a Reino Unido o Italia. El menor porcentaje

de personas en riesgo de pobreza (apenas el 9%) se observa en la República Checa, seguida de Eslovaquia y los Países Bajos (con tasas en torno al 11%). Por el contrario, las tasas de pobreza más altas dentro de la Unión Europea corresponderían a Letonia, con el 26% de su población en situación de pobreza monetaria, seguida de Rumania, con el 23% de personas viviendo con rentas que no alcanzan el 60% de su renta media equivalente para ese año.

Tabla 1.2.18 Ordenación (ascendente) de los países de la Unión Europea de acuerdo con la renta mediana equivalente, el índice de Gini y la tasa de riesgo de pobreza, 2007

Renta mediana equivalente		Índice de Gini		Tasa de riesgo de pobreza	
Rumania	1.954/3.179	Eslovenia	0,23	República Checa	0,09
Bulgaria	2.171/4.668	Eslovaquia	0,24	Eslovaquia	0,11
Polonia	4.155/6.525	Suecia	0,24	Países Bajos	0,11
Lituania	4.169/6.993	Dinamarca	0,25	Austria	0,12
Hungría	4.399/6.655	Hungría	0,25	Dinamarca	0,12
Nuevos Estados	4.687	República Checa	0,25	Eslovenia	0,12
Eslovaquia	4.792/6.734	Austria	0,26	Hungría	0,12
Letonia	4.832/7.338	Finlandia	0,26	Suecia	0,12
Estonia	5.547/7.754	Malta	0,27	Francia	0,13
República Checa	6.064/9.714	Bélgica	0,28	Luxemburgo	0,13
Portugal	8.130/9.614	Chipre	0,28	Finlandia	0,14
Malta	9.572/13.052	Francia	0,28	Alemania	0,15
Grecia	10.800/12.082	Luxemburgo	0,28	Bélgica	0,15
Eslovenia	10.892/13.991	Países Bajos	0,28	Malta	0,15
Castilla y León	12.625/13.664	Nuevos Estados	0,29	Nuevos Estados	0,15
España	12.922/13.985	Alemania	0,30	Chipre	0,16
UE-27 países	14.625	Irlanda	0,30	Irlanda	0,16
UE-25 países	15.396	UE-15 países	0,30	UE-15 países	0,16
Italia	15.637/15.055	UE-25 países	0,30	UE-25 países	0,16
Chipre	16.703/18.892	Castilla y León	0,30	Polonia	0,17
UE-15 países	17.325	España	0,31	UE-27 países	0,17
Francia	17.564/16.223	Estonia	0,31	Portugal	0,18
Bélgica	17.979/16.910	Italia	0,31	Estonia	0,19
Alemania	18.254/17.712	UE-27 países	0,31	Italia	0,19
Austria	19.011/18.746	Polonia	0,32	Reino Unido	0,19

Continúa

Continuación

Renta mediana equivalente		Índice de Gini		Tasa de riesgo de pobreza	
Países Bajos	19.490/18.857	Grecia	0,33	Castilla y León	0,20
Finlandia	19.666/16.054	Lituania	0,34	España	0,20
Suecia	20.296/17.296	Reino Unido	0,34	Grecia	0,20
Reino Unido	21.865/19.349	Bulgaria	0,36	Lituania	0,20
Irlanda	22.933/18.249	Portugal	0,36	Bulgaria	0,21
Dinamarca	24.161/17.548	Rumania	0,36	Rumania	0,23
Luxemburgo	30.917/27.508	Letonia	0,38	Letonia	0,26

Nota: El primer valor numérico de la primera columna corresponde a la renta mediana equivalente en euros corrientes; el segundo es la renta mediana equivalente corregida por el índice de paridad de poder adquisitivo (PPA).

Fuente: EUROSTAT y ECV (2008).

1.3 La distribución de la renta y la pobreza en Castilla y León. Una síntesis de resultados

Este Capítulo tenía por objetivo analizar la distribución de la renta y el riesgo de pobreza en Castilla y León aplicando unas opciones metodológicas semejantes a las que establece la Unión Europea. Con este fin, se ha analizado la posición económica de los hogares y de las personas de la Región, se ha estudiado la evolución del nivel de desigualdad de la distribución de la renta que existe entre la personas y se ha puesto especial énfasis en el análisis y medición de la pobreza monetaria. Los datos utilizados proceden de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) del INE para los años 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008.

En cuanto a la posición económica de los hogares, se ha descrito la evolución temporal de la media y mediana de la distribución de la renta disponible entre los hogares para el período 2003-2007. Al respecto, se ha observado que la renta media anual de los hogares de Castilla y León creció de forma continua en dicho período, pasando de 18.727 euros en el año 2003 a 24.145 euros en el año 2007. La renta mediana de los hogares también creció, siendo ésta, aproximadamente, el 85% del valor de la renta media de cada año considerado.

Por lo que respecta a la posición económica de las personas, se ha examinado la evolución de los valores de la media y la mediana de la distribución personal de la renta per cápita y de la distribución personal de la renta equivalente (es decir, normalizando la renta disponible del hogar de acuerdo con la escala de equivalencia de la OCDE modificada). En concreto, la *renta media por persona* pasó de los 6.902 euros

en el año 2003 a sobrepasar los 9.000 euros en el año 2007. El ritmo medio de crecimiento de la renta media equivalente fue ligeramente inferior al de la de la renta per capita (7,7% frente 8%), pasando de 10.479 a 14.081 euros en el transcurso del período analizado. De nuevo, en ambas distribuciones de renta (*per cápita* y equivalente), el valor de la mediana ha sido inferior al de la media, si bien las diferencias son menos acusadas que para el caso de los hogares.

A la vista de lo expuesto, la evolución de la posición económica desde la perspectiva de los hogares y de las personas en Castilla y León ha propiciado una atenuación de las diferencias existentes con respecto al conjunto nacional. Así, por ejemplo, la trayectoria de la *mediana de la distribución personal de la renta equivalente* entre 2003 y 2007 en Castilla y León ha pasado de ser significativamente más baja que el valor promedio del conjunto nacional en el año 2003, a ser muy similar en el año 2007. En este último año, la renta mediana equivalente de Castilla y León no se encuentra muy alejada de la que representa el promedio para el conjunto de los Estados miembros de la Unión Europea.

La metodología utilizada para estudiar la desigualdad en la distribución de la renta se ha basado en la dominancia de la *curva de Lorenz*, en el cociente entre la renta acumulada por el 20% de la población más rica y la acumulada por el 20% de la población más pobre (*coeficiente S80S20*) y el valor del *índice de Gini* de la distribución personal de la renta equivalente. El análisis de las trayectorias que han seguido estos tres indicadores se ha llevado a cabo mediante la valoración de la significación estadística de los cambios a partir de la aplicación de técnicas *bootstrap*.

En este sentido, los resultados alcanzados indican que, entre los años 2003 y 2007, el nivel de desigualdad en la distribución de la renta no ha cambiado de forma significativa en Castilla y León. En efecto, la evidencia empírica no permite rechazar la hipótesis de igualdad entre las curvas de Lorenz; ni rechazar la hipótesis de igualdad de los coeficientes S80S20 (en el año 2003, el 20% de las personas más ricas acumulaba una renta que era 4,8 veces mayor que la que acumulaba el 20% de las personas más pobres; en el año 2007, ese valor fue de 4,7 veces); ni tampoco rechazar la hipótesis de igualdad de los índices de Gini (la estimación de esta medida se sitúa en torno al valor 0,3 para ambos años). Sin embargo, a diferencia de lo señalado para Castilla y León, el índice de Gini para el caso de España se incrementó significativamente durante el período 2003-2007, por lo que puede considerarse que el nivel de desigualdad en la distribución de la renta en dicho período temporal ha sido inferior en Castilla y León que en el conjunto de España.

La medición de la pobreza y su evolución entre los años 2003 a 2007 se ha fundamentado a partir del análisis de tres indicadores convencionales de pobreza monetaria: la *tasa de riesgo de pobreza*, que permite observar su incidencia entre la población; el *desnivel relativo de pobreza con respecto a la mediana*, que indica la intensidad que alcanza la situación de pobreza; y el *índice de Sen, Shorrocks y Thon*

modificado (índice SST modificado). Este último índice es el más completo, porque en su formulación considera simultáneamente el efecto de la incidencia y de la intensidad de la pobreza, así como el grado de desigualdad existente en la distribución de la renta entre las personas que se encuentran en riesgo de pobreza. Estas medidas han sido calculadas a partir de la distribución personal de la renta equivalente. Y, al igual que en el análisis comentado anteriormente, también se han utilizado técnicas bootstrap para realizar inferencia estadística sobre dichos indicadores.

Los resultados alcanzados ponen de manifiesto que, con independencia del indicador utilizado, el nivel de pobreza en Castilla y León se ha reducido entre los años 2003 y 2007. Así, atendiendo a la tasa de pobreza, se observa que el porcentaje de personas que no superan el umbral de pobreza (determinado por el 60% de la renta mediana equivalente del cada año) fue del 25% en el año 2003, mientras que se sitúa en torno al 20% en el año 2007. Este comportamiento ha producido que Castilla y León haya pasado de ser una Región que mostraba, en 2003, una tasa de pobreza superior a la media para el conjunto de España a tener, cuatro años después, una tasa de pobreza similar a la nacional. Pese a ello, en el año 2007, la tasa de pobreza de Castilla y León sigue estando por encima de la media correspondiente al conjunto de países que conforman la Unión Europea (UE-27).

La mitad de los castellanos y leoneses que no superaron el umbral de pobreza tuvieron una renta inferior a 4.758 euros anuales, en el año 2003, y a 6.128 euros, en el 2007. Estos cambios acaecidos en la posición económica de la población en riesgo de pobreza de la Región se han traducido en descenso del desnivel relativo de pobreza con respecto a la mediana, que pasa del 24,2% en el año 2003, al 21% en el 2007. El índice SST modificado también ha disminuido de forma significativa entre esos años.

Adicionalmente, se han realizado varios estudios de *sensibilidad* de la tasa de riesgo de pobreza al umbral fijado. Por una parte, se ha comprobado que si el umbral se hubiese mantenido invariable en el tiempo en su nivel establecido para el año de inicio del período analizado, la tasa de riesgo de pobreza de Castilla y León habría disminuido en torno a 9 puntos porcentuales (del 25,4% al 16,3%). Por otra parte, si el umbral se fija en diferentes porcentajes de la renta mediana equivalente, se comprueba que, en general, la disminución más importante en la proporción de personas en situación de pobreza tiene lugar cuando el corte cambia del 50% al 40% de la renta mediana equivalente. Así, por ejemplo, en el año 2007, el 13,3% de la población de la Región tuvo una renta inferior a la mitad de la renta mediana equivalente, mientras que sólo un 5,4% de las personas de la Región tuvo una renta inferior al 40% de la mediana. Ambas tasas de pobreza destacan por ser mucho más bajas que la tasa calculada respecto del umbral de renta convencional (el 60% de la renta mediana equivalente), que fue del 20,4% en dicho año.

Similarmente, según los datos de la ECV (2008), se estima que aproximadamente 52.700 castellanos y leoneses (el 2% de la población computada) se encontraban en situación de pobreza extrema; es decir, con un nivel de ingresos anuales por debajo del 25% de la renta mediana equivalente (3.231 euros). El análisis también ha puesto de manifiesto una reducción estadísticamente significativa de las tasas de pobreza extrema en Castilla y León entre los años 2003 y 2007.

Finalmente, entre otros aspectos de interés, también se ha analizado el efecto que se deriva de las transferencias sociales sobre la situación de pobreza en Castilla y León. Al respecto, se evidencia claramente el impacto positivo que las mismas tienen sobre la proporción de personas en situación de pobreza, especialmente las que constituyen prestaciones por jubilación y supervivencia. Así, para el año 2007, de no haber existido transferencias de ningún tipo, la tasa de pobreza de Castilla y León habría aumentado hasta el 42,3% de la población. Si únicamente se computan entre los ingresos de las personas las prestaciones en forma de pensiones de vejez y supervivencia, dicha tasa sería del 25,5%. Y, finalmente, computando todas las transferencias sociales en los ingresos, la tasa de pobreza de la Región se reduce hasta situarse en el 20,4% de la población de Región para ese año.

II. LA CARACTERIZACIÓN DE LA POBREZA EN CASTILLA Y LEÓN



II. LA CARACTERIZACIÓN DE LA POBREZA EN CASTILLA Y LEÓN

El presente Capítulo analiza el nivel de pobreza en Castilla y León de acuerdo con determinadas características de las personas. Este estudio se lleva a cabo a partir de la *distribución personal de la renta equivalente*¹, de modo que a cada individuo se le ha asignado la renta disponible del hogar al que pertenece, pero normalizada por la escala de equivalencia de la OCDE modificada².

La fuente estadística utilizada en el análisis ha sido la última Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) publicada por el INE y que corresponde al año 2008, por lo que la referencia temporal de los datos de renta es el año 2007.

Los resultados se presentan distribuidos en dos epígrafes. El primero de ellos está dedicado a la medición de la pobreza en función de determinadas características de los hogares de Castilla y León. En este sentido, se estudia la influencia del grado de urbanización de la zona en la que se localiza el hogar, del propio tamaño del hogar, del tipo de tenencia de la vivienda, de la estructura familiar, de la actividad laboral del hogar y de la intensidad en el trabajo de los miembros que componen el hogar.

El segundo epígrafe estudia el nivel de pobreza prestando atención a ciertas características de los individuos. En concreto, se analiza el nivel de pobreza según el sexo, la edad, la actividad laboral y el nivel de estudios de las personas. También se consideran interacciones relevantes entre dichas variables en función del sexo. Asimismo, se acota el análisis de la actividad para las personas de 16 o más años y el del nivel de estudios para los mayores de 24 años.

¹ De acuerdo con ello, los términos *renta* y *renta equivalente* se utilizarán de forma indistinta en este Capítulo.

² La aplicación de esta escala de equivalencia supone asignar el valor 1 al primer adulto del hogar, el valor 0,5 al resto de adultos y el valor 0,3 a los menores de 14 años.

En cada una de las posibles desagregaciones se analiza la *incidencia de la pobreza*, mediante la tasa de pobreza (H) o el porcentaje de personas que se encuentran por debajo del 60% de la renta mediana; la *intensidad de la pobreza*, medida a través del desnivel relativo de la pobreza basado en la renta mediana (I_{mediana}) o distancia que existe entre el valor de la renta mediana de las personas en riesgo de pobreza dentro de cada categoría y el umbral de pobreza; y, de forma simultánea, la *incidencia, la intensidad y la desigualdad de la renta de la población* en riesgo de pobreza a través del índice de Sen, Shorrocks y Thon modificado (*índice SST_{mod}*). Cada uno de estos indicadores de pobreza aparece calculado junto con sus errores estándar para, de este modo, poder observar la precisión de las estimaciones.

2.1 Análisis de la pobreza en función de las características del hogar

2.1.1 El grado de urbanización

La primera variable de análisis considerada es el grado de urbanización, diferenciando entre las personas que habitan hogares localizados en zonas densamente pobladas, zonas medias y zonas poco pobladas³.

La tabla 2.1.1 presenta los principales indicadores de pobreza para Castilla y León en función del grado de urbanización correspondientes al año 2007. Es preciso indicar que los estimaciones de la tasa de riesgo de pobreza (H) y el desnivel relativo de pobreza con respecto a la mediana (I_{mediana}) vienen expresados en tanto por uno.

Por su parte, el gráfico 2.1.1 muestra las diferencias existentes entre el valor de las medidas de pobreza en las tres zonas consideradas según el grado de urbanización y el valor de estos mismos indicadores para Castilla y León. Al respecto, cabe señalar que un signo negativo en estas diferencias significaría que el nivel de pobreza es menor dentro de la desagregación que para Castilla y León en conjunto. Adicionalmente, en dicho gráfico también se muestran los intervalos de confianza para esas diferencias calculados al 95% de nivel de confianza. En este sentido, debe tenerse presente que si dentro de dicho intervalo se incluye el valor cero, puede considerarse que la diferencia existente entre el nivel de pobreza de la zona correspondiente y el del conjunto de la Región no es estadísticamente significativa.

³ Recordemos que las *zonas densamente pobladas* son aquellas áreas locales que tiene una densidad superior a 500 habitantes por kilómetro cuadrado, siendo la población total de la zona de al menos 50.000 habitantes. Las *zonas medias* son áreas locales, que no pertenecen a zonas densamente pobladas, con una densidad superior a 100 habitantes por kilómetro cuadrado y una población total de 50.000 o más habitantes. Las *zonas poco pobladas* se componen de una serie de áreas locales que no pertenecen ni a las zonas densamente pobladas, ni a las zonas intermedias (INE, 2005).

Tabla 2.1.1 Principales indicadores de pobreza según el grado de urbanización en Castilla y León, 2007

	Proporción s/total de población	H	Población en riesgo pobreza (POB_{riesgo})	Proporción s/ POB_{riesgo}	Renta mediana de POB_{riesgo}	$I_{mediana}$	Índice SST_{mod}
Muy poblada	0,403	0,170 (0,0120)	168.613	0,336	6.160	0,206 (0,0150)	0,066 (0,0068)
Media	0,125	0,105 (0,0200)	32.297	0,064	6.549	0,155 (0,0251)	0,032 (0,0075)
Poco poblada	0,472	0,259 (0,0131)	300.570	0,599	6.067	0,218 (0,0112)	0,104 (0,0070)
Castilla y León	1,000	0,204 (0,0086)	501.480	1,000	6.128	0,210 (0,0090)	0,080 (0,0045)

Umbral = 60% de la renta mediana equivalente del conjunto de España (7.753 euros).

H: tasa de riesgo de pobreza (tanto por uno).

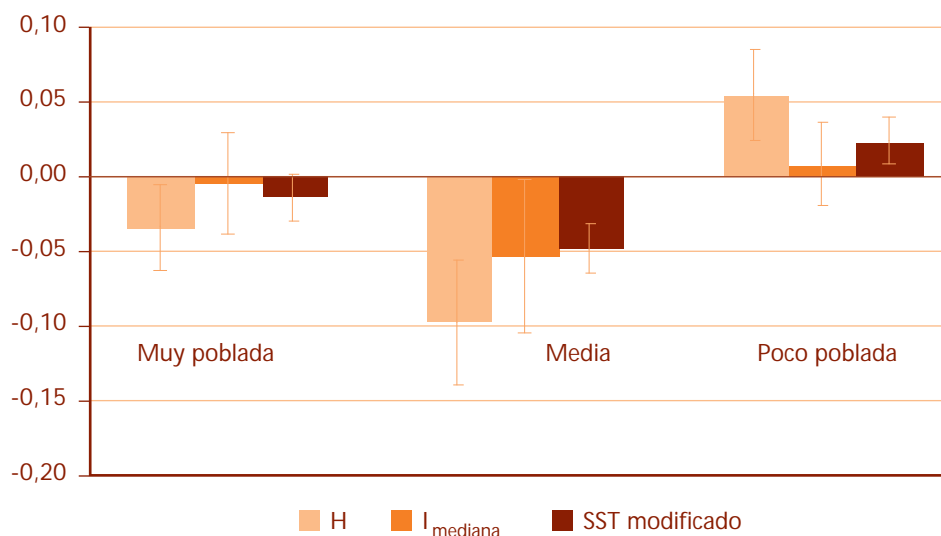
I_{mediana}: desnivel relativo de pobreza con respecto a la mediana (tanto por uno).

Índice SST_{mod} : índice de Sen, Shorrocks y Thon modificado.

Nota: Las cifras entre paréntesis son los errores estándar de las medidas de pobreza correspondientes.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV 2008 (INE).

Gráfico 2.1.1 Diferencias entre las medidas de pobreza según el grado de urbanización y las del conjunto de Castilla y León e intervalos de confianza para dichas diferencias al 95%, 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV 2008 (INE).

De acuerdo con la Tabla 2.1.1, casi el 26% de la población que vive en las zonas poco urbanizadas de Castilla y León estaba en riesgo de pobreza en el año 2007 (tercera columna). Esta estimación es bastante precisa, dado que su margen de error es de $\pm 2,6\%$ ⁴. Además, se comprueba que el porcentaje de población en riesgo de pobreza se puede considerar estadísticamente superior al del conjunto de la Región, pues el intervalo de confianza para la diferencia no incluye el valor cero (gráfico 2.1.1). Por su parte, los contrastes de hipótesis realizados al 5% de nivel de confianza indican que la tasa de riesgo de pobreza en estas zonas supera la que existe en las zonas muy pobladas y en las zonas medias.

A continuación se analiza la distribución de la población en riesgo de pobreza en función del grado de urbanización. En este sentido, resulta interesante comprobar la importancia relativa de cada zona dentro de la población total en riesgo de pobreza (quinta columna), lo que dependerá tanto de su peso demográfico (segunda columna) como del valor de la tasa de pobreza (tercera columna).

De acuerdo con lo dicho anteriormente, se comprueba que, en Castilla y León, el mayor número de personas en riesgo de pobreza se concentra en las zonas poco pobladas (300.570), aglutinando al 60% del total de los pobres. Este dato contrasta con el porcentaje de la población total de Castilla y León que vive en esas zonas, que es menor (el 47,2%). Destacan también, dentro de la distribución de los pobres, las zonas muy pobladas, puesto que la tercera parte (el 33,6%) de los considerados pobres de Castilla y León vive en este tipo de zonas. Apenas el 6,4% de la población en riesgo de pobreza habita las zonas medias. Este último resultado obedece a que esas zonas registran la menor tasa de riesgo de pobreza y el menor peso demográfico dentro de Castilla y León.

Al analizar la intensidad de la pobreza a través de la observación del desnivel relativo de pobreza con respecto a la mediana (séptima columna de la tabla 2.1.1), se comprueba que la estimación más elevada de este indicador se alcanza en las zonas menos pobladas ($I_{\text{mediana}} = 0,218$). Este dato se explica, porque el 50% de las personas que se situaron por debajo del umbral de pobreza en esas zonas percibió una renta inferior a 6.067 euros anuales (que es el valor de la renta mediana de las personas en riesgo de pobreza de Castilla y León en el año 2007), siendo esta renta el 21,8% (estimación del desnivel en tanto por ciento) inferior al umbral de pobreza (7.753 euros). Sin embargo, como podemos comprobar en el gráfico 2.1.1, las diferencias que existen, con respecto a esta medida, entre las zonas menos pobladas y el conjunto de la Región

⁴ Se recuerda que el margen de error se puede aproximar mediante, más o menos, dos veces el error estándar. De acuerdo con los datos que aparecen en la tabla 2.1.1, en el caso de la estimación de la tasa de pobreza en las zonas poco pobladas, el margen de error se obtendrían como $\pm 2 \cdot 0,0131 = \pm 0,0262$, que expresado en tanto por ciento daría lugar a un margen de error de $\pm 2,6\%$.

no son estadísticamente significativas. Tampoco lo son las diferencias entre las zonas menos pobladas y las zonas más densamente pobladas. Por lo tanto, puede decirse que, la posición económica de las personas en situación de pobreza de las zonas menos urbanizadas no se diferencia de la que presentan el conjunto de los castellanos y leoneses y las personas que viven en zonas más urbanizadas.

En cuanto a las que viven en las zonas medias, la estimación del desnivel relativo de pobreza con respecto a la mediana es de 15,5%. Una simple inspección de las estimaciones puntuales del indicador nos llevarían a concluir que las personas en riesgo de pobreza de este tipo de zonas disfrutan de la mejor posición económica. Sin embargo, su correspondiente desviación estándar es bastante elevada (2,51%), lo que indica que la estimación no es demasiado precisa (el margen de error alcanza el $\pm 5\%$), de tal forma que no se advierten diferencias estadísticamente significativas con las zonas muy pobladas o que las diferencias con respecto a las zonas poco pobladas o con respecto al conjunto de la Región dependan del nivel de significación que se utilice. De ahí la importancia de utilizar la inferencia estadística a la hora de interpretar correctamente los resultados.

El índice de Sen, Shorrocks y Thon modificado (SST_{mod}) sintetiza las tres dimensiones de la pobreza (incidencia, intensidad y desigualdad), por lo que permite tener una visión más completa del fenómeno de la pobreza. Las estimaciones de este índice para las tres zonas consideradas según el grado de urbanización y sus correspondientes errores estándar se muestran en la tabla 2.1.1 (columna 8). Las zonas poco pobladas presentan la estimación más elevada (0,104), pudiéndose aceptar que el índice SST_{mod} de este tipo de zonas es estadísticamente superior al que presentan las zonas medias y el conjunto de Castilla y León. Las zonas medias son las que presentan la menor estimación de este indicador de pobreza (0,032), que se considera estadísticamente inferior al del resto de las zonas y al del conjunto de la Región.

A la vista del análisis realizado, se desprende que las personas que viven en zonas poco pobladas de Castilla y León presentan el mayor nivel de pobreza, debido, fundamentalmente, a que soportan el mayor riesgo de encontrarse por debajo del umbral de pobreza.

2.1.2 El tamaño del hogar

Se analiza, a continuación, la situación de pobreza según el tamaño del hogar, diferenciando entre las personas que viven en hogares con un miembro, con 2, con 3, con 4 y con 5 o más miembros. La tabla 2.1.2 muestra los principales indicadores de pobreza desagregados por el tamaño del hogar para el año 2007. Similarmente a lo realizado en el apartado anterior, el gráfico 2.1.2 representa las diferencias entre el valor de las tres medidas de pobreza estudiadas para los distintitos tamaños considerados y el valor de estos indicadores en el conjunto de Castilla y León para el año 2007.

Tabla 2.1.2 Principales indicadores de pobreza según el tamaño del hogar en Castilla y León, 2007

	Proporción s/total de población	H	Población en riesgo pobreza (POB_{riesgo})	Proporción s/ POB_{riesgo}	Renta mediana de POB_{riesgo}	$I_{mediana}$	Índice SST_{mod}
1	0,078	0,388 (0,0349)	74.173	0,148	6.750	0,129 (0,0226)	0,091 (0,0181)
2	0,241	0,262 (0,0172)	155.228	0,310	5.789	0,253 (0,0137)	0,122 (0,0096)
3	0,279	0,159 (0,0154)	109.503	0,218	5.869	0,243 (0,0241)	0,074 (0,0095)
4	0,354	0,155 (0,0140)	135.149	0,270	6.276	0,190 (0,0063)	0,056 (0,0049)
+5	0,048	0,232 (0,0290)	27.428	0,055	5.988	0,228 (0,0827)	0,099 (0,0391)
Castilla y León	1,000	0,204 (0,0086)	501.480	1,000	6.128	0,210 (0,0090)	0,080 (0,0045)

Umbral = 60% de la renta mediana equivalente del conjunto de España (7.753 euros).

H: tasa de riesgo de pobreza (tanto por uno).

I_{mediana}: desnivel relativo de pobreza con respecto a la mediana (tanto por uno).

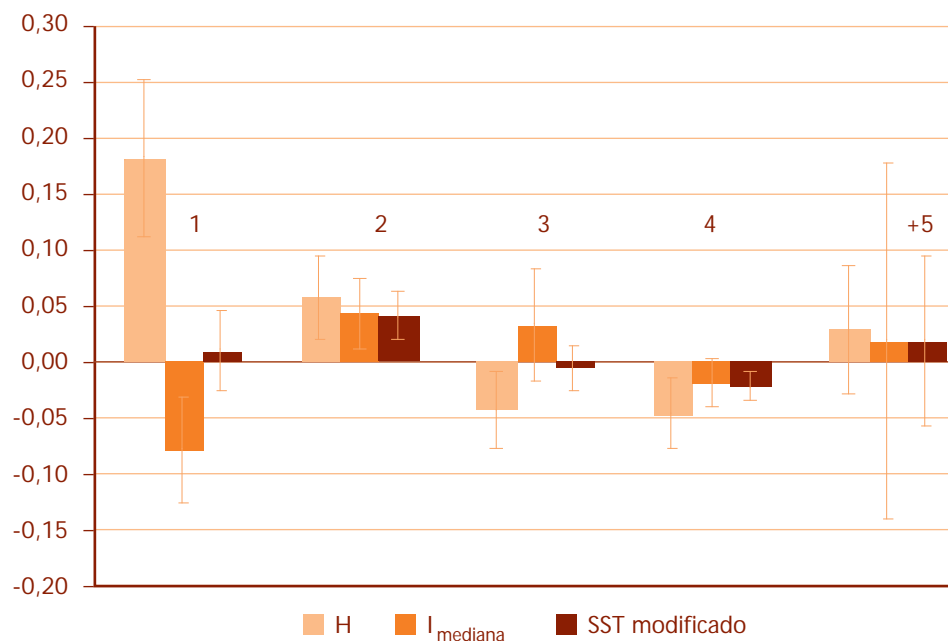
Índice SST_{mod} : índice de Sen, Shorrocks y Thon modificado.

Nota: Las cifras entre paréntesis son los errores estándar de las medidas de pobreza correspondientes.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV 2008 (INE).

Al analizar la tasa de pobreza, se comprueba que las personas que viven solas son las que muestran mayor riesgo de no superar el umbral de pobreza (con una tasa de pobreza estimada del 38,8% y un margen de error de). Como puede observarse en el gráfico 2.1.2, dicha tasa fue estadísticamente superior a la del conjunto de la Región. Además, como resultado de los contrastes de hipótesis, la tasa de pobreza en las personas que viven solas supera la correspondiente a las personas que viven en hogares de cualquier otro tamaño.

Gráfico 2.1.2 Diferencias entre las medidas de pobreza según el tamaño del hogar y las del conjunto de Castilla y León e intervalos de confianza para dichas diferencias al 95%, 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV 2008 (INE).

Las personas que ocupan hogares con dos miembros también presentaron una estimación de esta medida elevada (26,2%), de tal forma que la tasa de pobreza de este tipo de hogares se puede considerar estadísticamente superior a la del conjunto de la Región. Las personas en hogares con 3 y 4 miembros son las que muestran la menor estimación de la tasa de pobreza (inferior al 16%) y estadísticamente más baja que la correspondiente tasa para Castilla y León.

En cuanto a las personas en hogares con 5 o más miembros, su tasa de pobreza puede considerarse estadísticamente equivalente a la del conjunto de la Región.

Pese a que las personas que viven solas soportan la tasa de riesgo de pobreza más elevada en Castilla y León, su relativamente escaso peso demográfico (el 7,8% de la población total) hace que su importancia relativa sobre la población en riesgo de pobreza de la Región sea sólo del 15%. Son los hogares con dos miembros los que tienen mayor importancia relativa, debido a que en ellos se concentra una mayor parte de personas pobres (el 31%).

La renta mediana de las personas que viven en hogares con 2 miembros y que se encuentran en riesgo de pobreza es de 5.789 euros anuales, la menor de todas las categorías por tamaño del hogar consideradas. En el gráfico 2.1.2, se puede comprobar que este grupo es el único que presenta un desnivel relativo de la pobreza estadísticamente superior a la media regional.

La situación económica de las personas en riesgo de pobreza en hogares con más de 2 miembros fue semejante a la del conjunto de la Región, por cuanto las diferencias entre sus respectivos desniveles relativos de pobreza y el correspondiente al conjunto regional no resultan estadísticamente significativas⁵.

El único grupo que presenta un desnivel relativo de la pobreza con respecto a la mediana significativamente inferior al del conjunto de la Región es el de las personas que viven solas. Así, se comprueba que la renta mediana de las personas en situación de riesgo de pobreza que viven solas (que fue de 6.750 euros anuales) representó el 87% del umbral de pobreza en el año 2007.

Dado que los resultados de la incidencia y la intensidad de la pobreza en algunas categorías del tamaño del hogar van en direcciones opuestas (sobre todo en los hogares unipersonales), resulta interesante comprobar el comportamiento del índice SST_{mod} , que combina los dos índices anteriores y, además, tiene en cuenta la desigualdad entre los pobres. Al respecto, se comprueba que las personas que viven en hogares de dos miembros presentan la mayor estimación del índice SST_{mod} (0,122), siendo éste estadísticamente superior al del conjunto de la Región. En el extremo opuesto se encuentran las personas que habitan hogares con 4 miembros que, con una incidencia y una intensidad de la pobreza bajas, presentaron la menor estimación del índice SST_{mod} (0,056), que es significativamente inferior al del conjunto de la Región y al de las personas que viven en hogares de cualquier otro tamaño. Para los restantes tamaños de hogar, los índices SST_{mod} son estadísticamente equivalentes al del conjunto de la Región.

En resumen, si tenemos en cuenta sólo la incidencia de la pobreza, el grupo más vulnerable es el de las personas que viven solas. Sin embargo, si consideramos el fenómeno de la pobreza teniendo en cuenta no sólo cuántos pobres hay, sino también la intensidad de la pobreza y el grado de desigualdad entre los más desfavorecidos, comprobamos que las personas que viven en hogares con dos miembros son las que sufren un mayor nivel de pobreza.

⁵ No obstante, cabe señalar la menor fiabilidad de la estimación de esta medida de pobreza para los hogares con 5 o más miembros, siendo el intervalo de confianza del desnivel relativo de pobreza con respecto a la mediana de [6,9% 39,3%]. Este intervalo tan amplio determina que no se pueda rechazar la hipótesis de igualdad entre el desnivel relativa de pobreza con cualquier otro grupo.

2.1.3 El régimen de tenencia de la vivienda

La tabla 2.1.3 presenta los principales indicadores de pobreza de acuerdo con el régimen de tenencia de la vivienda. En este caso, se diferencia entre las personas que viven en viviendas en propiedad o que habitan en una vivienda cedida de forma gratuita y aquellas otras que viven en vivienda de alquiler.

Por su parte, el gráfico 2.1.3 muestra las diferencias entre las medidas de pobreza de estos dos grupos de hogares y las del conjunto de la Región, así como los respectivos intervalos de confianza para dichas diferencias.

Tabla 2.1.3 Principales indicadores de pobreza según el régimen de tenencia de la vivienda en Castilla y León, 2007

	Proporción s/total de población	H	Población en riesgo pobreza (POB_{riesgo})	Proporción s/ POB_{riesgo}	Renta mediana de POB_{riesgo}	$I_{mediana}$	Índice SST_{mod}
Propiedad o cesión gratuita	0,935	0,195 (0,0086)	447.923	0,893	6.128	0,210 (0,0092)	0,077 (0,0049)
Alquiler	0,065	0,334 (0,0365)	53.557	0,107	6.112	0,212 (0,0478)	0,128 (0,0307)
Castilla y León	1,000	0,204 (0,0086)	501.480	1,000	6.128	0,210 (0,0090)	0,080 (0,0045)

Umbral = 60% de la renta mediana equivalente del conjunto de España (7.753 euros).

H: tasa de riesgo de pobreza (tanto por uno).

I_{mediana}: desnivel relativo de pobreza con respecto a la mediana (tanto por uno).

Índice SS_{mod} : índice de Sen, Shorrocks y Thon modificado.

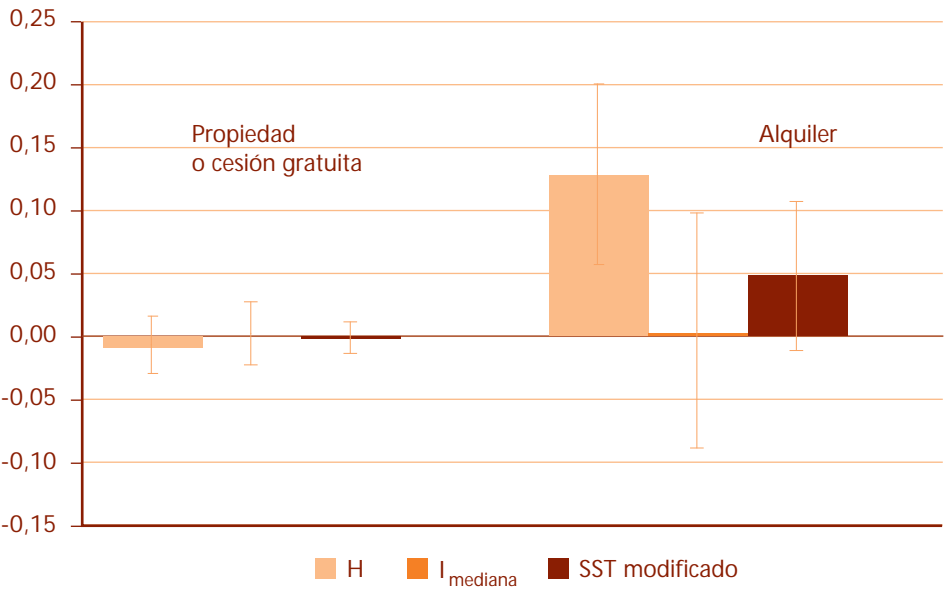
Nota: Las cifras entre paréntesis son los errores estándar de las medidas de pobreza correspondientes.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV 2008 (INE).

De acuerdo con los datos recogidos en la citada Tabla, se comprueba que la incidencia de pobreza entre aquellos que poseen su propia vivienda o que la tienen cedida de forma gratuita es estadísticamente menor que entre los que viven de alquiler. Sin embargo, no existen diferencias estadísticamente significativas en el desnivel relativo de pobreza con respecto a la mediana.

En cuanto al índice SST_{mod} , tampoco existen diferencias estadísticamente significativas entre las personas que viven de alquiler y las personas que viven en propiedad o cesión gratuita con respecto al conjunto de la Región⁶ (gráfico 2.1.3). También se observa que una gran mayoría de las personas en riesgo de pobreza (el 89,3%) de Castilla y León habita en viviendas que son de su propiedad o cedidas gratuitamente. Por lo tanto, parece que la preferencia por la vivienda en propiedad no está determinada claramente por la situación económica del hogar.

Gráfico 2.1.3 Diferencias entre las medidas de pobreza según el régimen de tenencia de la vivienda y las del conjunto de Castilla y León e intervalos de confianza para dichas diferencias al 95%, 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV 2008 (INE).

⁶ No obstante, la estimación para el grupo de personas que viven de alquiler presenta un menor grado de fiabilidad (el margen de error es $\pm 0,0614$) debido, fundamentalmente, a que el tamaño de la muestra es muy reducido (173 personas).

2.1.4 La estructura familiar

La ECV 2008 incluye también la variable *tipo de hogar*, que determina sus categorías en función del tamaño del hogar, de la edad de los integrantes del hogar y la existencia o no de niños dependientes⁷. La tabla 2.1.4 muestra los 10 grupos considerados y los principales indicadores de pobreza para los diferentes tipos de hogar⁸.

Atendiendo a la existencia o no de niños dependientes, se comprueba que las personas que viven en un hogar sin niños en Castilla y León presentan una mayor estimación de la tasa de riesgo de pobreza (el 21,9% frente al 18,6%), aunque las diferencias no llegan a ser estadísticamente significativas. El 50% de las personas en riesgo de pobreza percibió una renta anual que no supera los 6.049 euros, en el caso de que vivieran en hogares sin niños dependientes, y los 6.227 euros, en el caso de los que si los tienen. A pesar de esta disparidad en la renta mediana, estadísticamente no se constatan diferencias significativas respecto del desnivel relativo de pobreza con respecto a la mediana. Sin embargo, el índice SST_{mod} resulta ser estadísticamente superior entre las personas que ocupan hogares sin niños dependientes.

A continuación, consideramos en detalle los 10 grupos de la estructura del hogar, comentando, en primer lugar, los resultados de la tasa de riesgo de pobreza (tercera columna de la tabla 2.1.4 y gráfico 2.1.4).

Tabla 2.1.4 Principales indicadores de pobreza según el tipo de hogar en Castilla y León, 2007

	Proporción s/total de población	H	Población en riesgo pobreza (POB_{riesgo})	Proporción s/ POB_{riesgo}	Renta mediana de POB_{riesgo}	$I_{mediana}$	Índice SST_{mod}
Sin niños Dependientes	0,556	0,219 (0,0124)	298.760	0,596	6.049	0,220 (0,0144)	0,090 (0,0073)
Persona de 65 o más años	0,045 (0,0479)	0,520	57.601	0,115	6.972 (0,0149)	0,101 (0,0145)	0,090
Persona de menos de 65 años	0,033 (0,0458)	0,206	16.572	0,033	6.090	0,215 (0,0711)	0,083 (0,0485)
Dos adultos, al menos uno de 65 o más años	0,122	0,408 (0,0269)	122.534	0,244	5.854	0,245 (0,0130)	0,173 (0,0139)

Continúa

⁷ Los niños dependientes económicamente se definen como todos los menores de 16 años y los que tienen entre 16 y 24 años, que son económicamente inactivos.

⁸ Hay que señalar que los tamaños muestrales de los hogares monoparentales con niños dependientes y de los hogares con dos adultos y tres o más niños dependientes son muy pequeñas (30 y 52, respectivamente). Esto implica que sus indicadores de pobreza no van a ser demasiado precisos, hecho que debe tenerse presente a la hora de interpretar los resultados.

Continuación

	Proporción s/total de población	H	Población en riesgo pobreza (POB_{riesgo})	Proporción s/ POB_{riesgo}	Renta mediana de POB_{riesgo}	$I_{mediana}$	Índice SST_{mod}
Dos adultos de menos de 65 años	0,115	0,115 (0,0186)	32.694	0,065	5.193	0,330 (0,0442)	0,074 (0,0157)
Otros hogares sin niños dependientes	0,240	0,117 (0,0139)	69.359	0,138	5.740	0,260 (0,0311)	0,059 (0,0103)
Con niños dependientes	0,444	0,186 (0,0129)	202.720	0,404	6.227	0,197 (0,0068)	0,069 (0,0051)
Un adulto con al menos un niño dependiente	0,009	0,244 (0,0815)	5.125	0,010	2.753	0,645 (0,0836)	0,282 (0,0812)
Dos adultos con un niño dependiente	0,132	0,164 (0,0257)	53.320	0,106	6.227	0,197 (0,0228)	0,061 (0,0107)
Dos adultos con dos niños dependientes	0,194	0,194 (0,0187)	92.558	0,185	6.484	0,164 (0,0127)	0,060 (0,0078)
Dos adultos con tres niños o más dependientes	0,010	0,519 (0,0716)	12.196	0,024	3.358	0,567 (0,0280)	0,473 (0,0610)
Otros hogares con niños dependientes	0,099	0,162 (0,0223)	39.522	0,079	5.746	0,259 (0,0683)	0,079 (0,0249)
Castilla y León	1,000	0,204 (0,0086)	501.480	1,000	6.128	0,210 (0,0090)	0,080 (0,0045)

$Umbral$ = 60% de la renta mediana equivalente del conjunto de España (7.753 euros).

H : tasa de riesgo de pobreza (tanto por uno).

$I_{mediana}$: desnivel relativo de pobreza con respecto con respecto a la mediana (tanto por uno).

$Índice SS_{mod}$: índice de Sen, Shorrocks y Thon modificado.

Nota: Las cifras entre paréntesis son los errores estándar de las medidas de pobreza correspondientes.

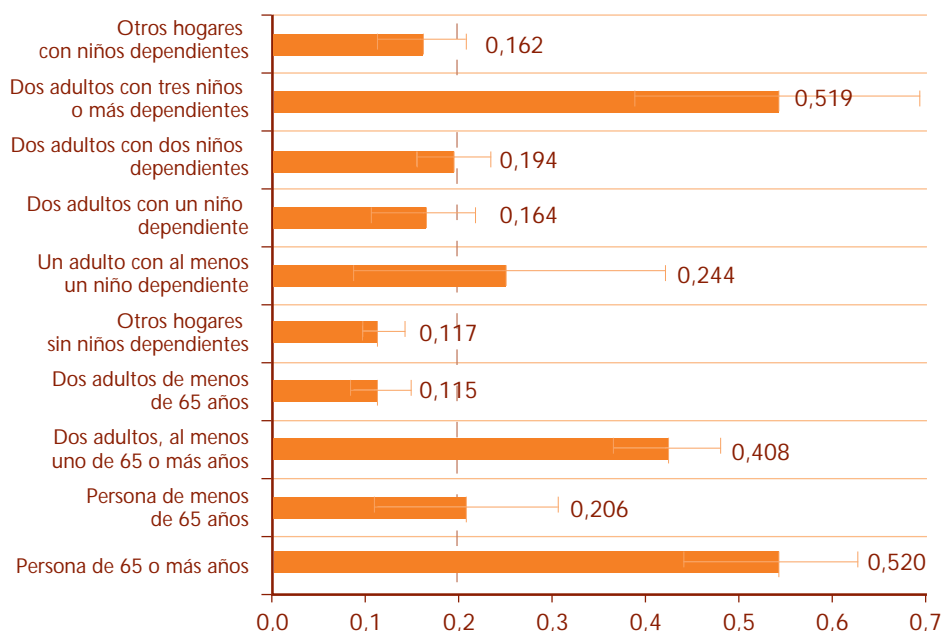
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV 2008 (INE).

De acuerdo con las estimaciones realizadas, el 52% de las personas que viven solas y tienen más de 64 años⁹, y de las que ocupan hogares con dos adultos y tres o más

⁹ Cuando analizamos el tamaño del hogar, ya vimos que la incidencia de la pobreza entre las personas que viven solas era la más elevada de todas las desagregaciones.

niños dependientes, se sitúan bajo el umbral de pobreza. Pese a que los márgenes de error de las dos estimaciones son elevados ($\pm 9,6\%$ y $\pm 14,3\%$, respectivamente), ambos tipos de hogares presentan unas tasas de riesgo de pobreza estadísticamente superiores a las de cualquier otro tipo de estructura familiar. Otra categoría que se encuentra entre las peor posicionadas es la de los hogares con dos adultos, al menos uno con 65 o más años, con una estimación del porcentaje de personas que no superan el umbral por encima del 40%, estadísticamente superior al del conjunto de Castilla y León. El menor riesgo de pobreza se observa entre las personas que viven en hogares con dos adultos de menos de 65 años y en otros hogares sin niños dependientes a cargo, cuyas tasas de riesgo de pobreza estimadas no llegan al 12%. Las tasas de pobreza de los restantes tipos de hogar son estadísticamente equivalentes a las del conjunto de Castilla y León.

Gráfico 2.1.4 Tasas de riesgo de pobreza (H) según el tipo del hogar en Castilla y León, 2007



Nota: La línea discontinua muestra el valor de la medida de pobreza para el conjunto de Castilla y León.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV 2008 (INE).

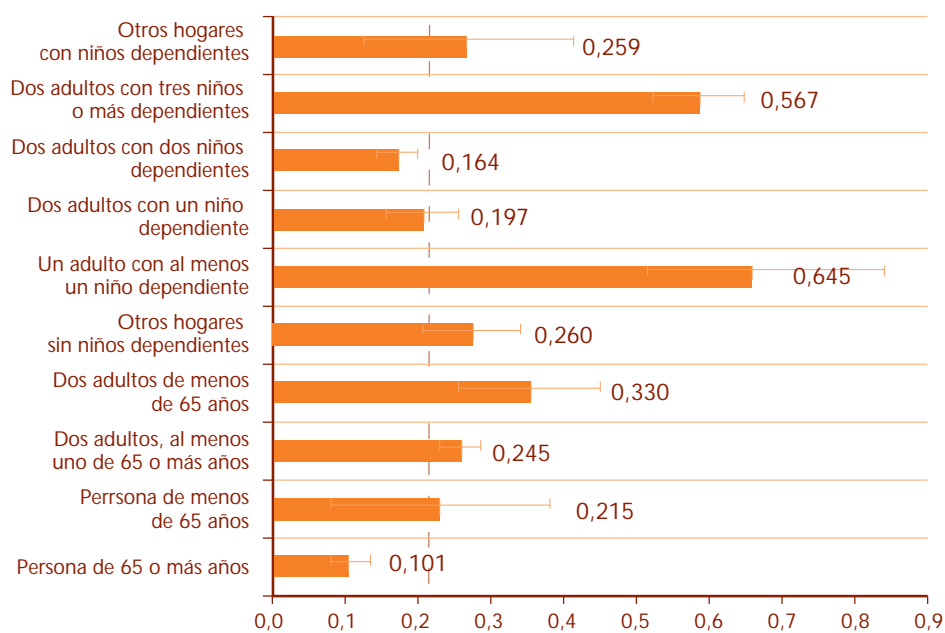
La quinta columna de la tabla 2.1.4 muestra los porcentajes de pobres en cada tipo de hogar, que permite comprobar que la población en situación de pobreza se distribuye muy desigualmente entre los distintos tipos de hogar. Así, la proporción más alta dentro de la población en riesgo de pobreza (el 24,4%) vive en hogares con dos adultos, al menos uno de 65 o más años. A este grupo le siguen los hogares de dos adultos con dos niños dependientes (el 18,5%). Para otros tipos de hogares, estas proporciones varían del 14,6%, en otros hogares con niños dependientes a cargo, a apenas el 1%, en los hogares de un adulto con al menos un hijo dependiente a cargo.

Las estimaciones de la renta mediana de la población en riesgo de pobreza para cada tipo de hogar aparecen también recogidas en la tabla 2.1.4, así como las del desnivel relativo de pobreza con respecto a la mediana. Éstas últimas también se representan en el gráfico 2.1.5. De acuerdo con estos indicadores, la peor situación económica entre los pobres se observa en el grupo de personas que habita un hogar con un adulto y al menos un niño dependiente¹⁰. Se estima que el 50% de las personas que vive en este tipo de hogares tiene una renta inferior a los 2.800 euros anuales, con un desnivel relativo de pobreza con respecto a la mediana del 64,5%. Las personas en situación de pobreza en hogares con dos adultos y tres o más niños dependientes también presentan una estimación de la renta mediana muy baja (3.358 euros), que es un 57% inferior al umbral de pobreza. Como señalábamos anteriormente, los datos relativos a estos dos grupos proceden de tamaños muestrales muy pequeños, por lo que estos valores están sujetos a alta variabilidad. Con todo, su desnivel relativo de pobreza con respecto a la mediana es estadísticamente superior al de cualquier otro grupo. Los pobres que viven en hogares con una persona de 65 o más años presentan la mayor estimación de la renta mediana (6.972 euros), sólo un 10% inferior al umbral de pobreza.

En cuanto al índice de SST_{mod} (tabla 2.1.4 y gráfico 2.1.6), los datos indican que las personas que habitan hogares con dos adultos y con 3 o más niños dependientes exhiben el mayor nivel de pobreza (la estimación de esta medida de pobreza es 0,473), significativamente mayor al de cualquier otro tipo de hogar exceptuando los formados por un adulto con al menos un niño dependiente, que presenta la segunda estimación mayor de este índice (0,282). El resto de tipologías no presenta diferencias estadísticamente significativas, incluyendo a las personas incluidas en otros hogares sin niños dependientes, que registran la menor estimación de este índice (0,059).

¹⁰ Este resultado confirma lo señalado respecto del tamaño del hogar, en la que se comprobaba que las personas que viven en hogares con dos miembros se encuentran en peores condiciones económicas.

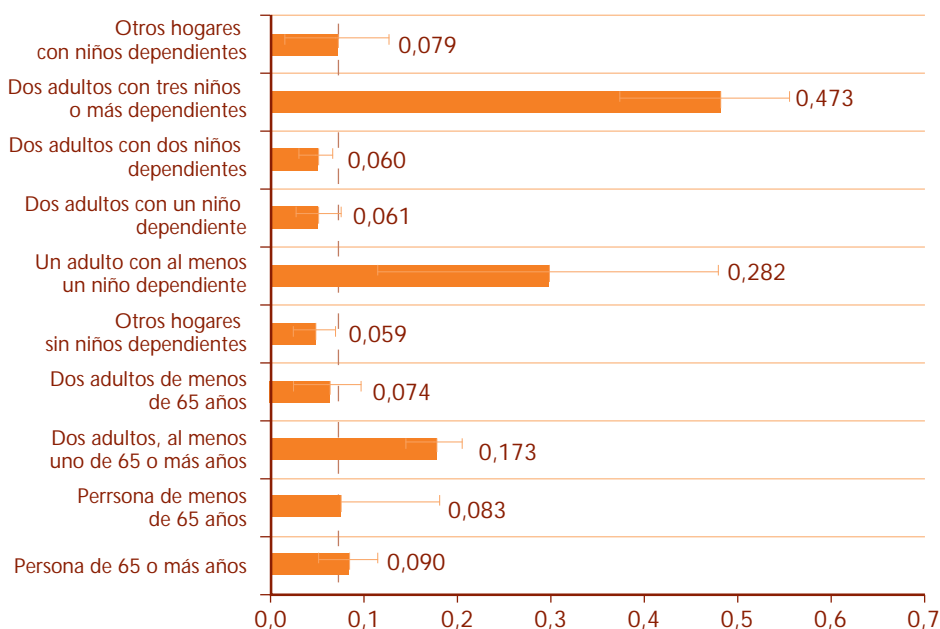
Gráfico 2.1.5 Desnivel relativo de pobreza con respecto a la mediana ($I_{mediana}$) según el tipo del hogar en Castilla y León, 2007



Nota: La línea discontinua muestra el valor de la medida de la pobreza para el conjunto de Castilla y León.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV 2008 (INE).

Gráfico 2.1.6 Índice de Sen, Shorrocks y Thon modificado (SST_{mod}) según el tipo del hogar en Castilla y León, 2007



Nota: La línea discontinua muestra el valor de la medida del pobreza para el conjunto de Castilla y León.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV 2008 (INE).

En resumen, a tenor de los datos, podría decirse que las personas más vulnerables a la situación de pobreza por tipo de hogar, por tener elevadas tasas de pobreza y/o porque la situación económica entre la propia población en riesgo de pobreza es la peor, son las que habitan hogares formados por una sola persona de 65 o más años, por dos adultos y 3 o más niños dependientes y por un adulto y un niño dependiente.

2.1.5 La situación del hogar con respecto a la actividad

En este caso, se clasifica a las personas de acuerdo con la actividad del hogar, diferenciando las siguientes categorías: hogares donde todos los miembros adultos (personas de 16 o más años) se encuentran inactivos; hogares donde todos los activos se encuentran ocupados; hogares donde todos los activos se encuentran ocupados y parados; y hogares donde todos los activos se encuentran parados (tabla 2.1.5).

Tabla 2.1.5 Principales indicadores de pobreza según la situación del hogar con respecto a la actividad en Castilla y León, 2007

	Proporción s/total de población	H	Población en riesgo pobreza (POB_{riesgo})	Proporción s/ POB_{riesgo}	Renta mediana de POB_{riesgo}	$I_{mediana}$	Índice SST_{mod}
Todos inactivos	0,203	0,427 (0,0200)	213.280	0,425	6.049	0,220 (0,0112)	0,163 (0,0108)
Todos los activos ocupados	0,686	0,123 (0,0093)	208.381	0,416	6.276	0,190 (0,0094)	0,045 (0,0036)
Ocupados y parados	0,067	0,192 (0,0321)	31.510	0,063	6.861	0,115 (0,0208)	0,042 (0,0092)
Todos los activos parados	0,040	0,472 (0,0487)	46.763	0,093	4.714	0,392 (0,0548)	0,305 (0,0479)
No clasificables	0,004						
Castilla y León	1,000	0,204 (0,0086)	501.480	1,000	6.128	0,210 (0,0090)	0,080 (0,0045)

Umbral = 60% de la renta mediana equivalente del conjunto de España (7.753 euros).

H: tasa de riesgo de pobreza (tanto por uno).

I_{mediana}: desnivel relativo de pobreza con respecto con respecto a la mediana (tanto por uno).

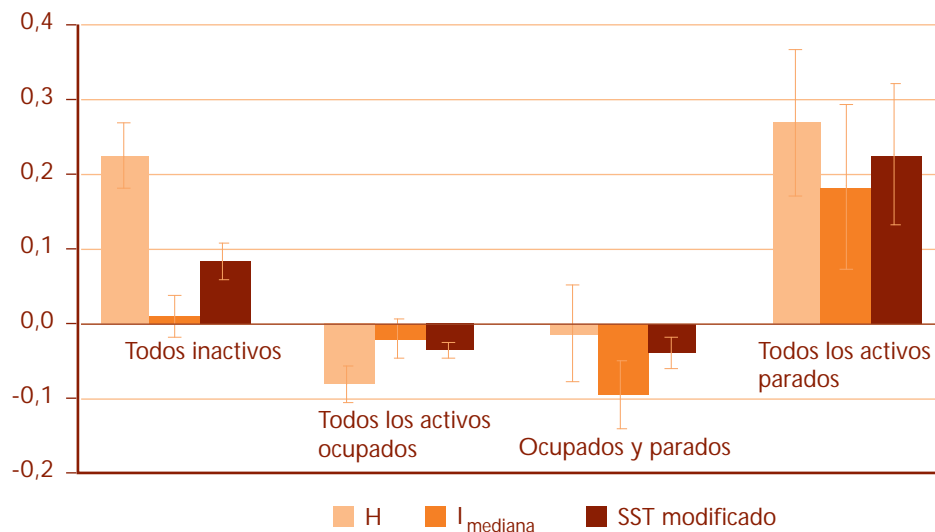
Índice SST_{mod} : índice de Sen, Shorrocks y Thon modificado.

Nota: Las cifras entre paréntesis son los errores estándar de las medidas de pobreza correspondientes.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV 2008 (INE).

Como cabría esperar, las mayores estimaciones de las tasas de pobreza se presentan entre las personas que habitan hogares en los que todos los activos se encuentran parados (47,2%) y en los que todos los adultos se encuentran inactivos (42,7%). Las tasas de pobreza de estos dos colectivos son estadísticamente superiores a las que presentan el conjunto de castellano y leoneses y las otras dos desagregaciones consideradas (véase gráfico 2.1.7). Las personas en hogares en los que todos los activos están ocupados muestran las menores tasas de riesgo de pobreza (su estimación es del 12,3%), estadísticamente inferior a la de cualquier otra desagregación. Las personas que viven en hogares con activos que se encuentran tanto ocupados como parados registran una tasa de riesgo de pobreza estadísticamente similar a la del conjunto de Castilla y León. Por su parte, del total de población en riesgo de pobreza en Castilla y León, el 42,5% vive en hogares donde todos los adultos están inactivos. Este dato contrasta con el mucho menor porcentaje de castellanos y leoneses que viven en este tipo de hogares (el 20,3%). Dado que el peso demográfico de las personas que viven en los hogares donde todos los activos están ocupados es muy elevado (casi el 70%), este tipo de hogares concentra al 41,6% de población de pobres de Castilla y León, frente a sólo el 6,3% que vive en hogares en donde los miembros activos están ocupados y parados.

Gráfico 2.1.7 Diferencias entre las medidas de pobreza según la situación del hogar con respecto a la actividad y las del conjunto de Castilla y León e intervalos de confianza para dichas diferencias al 95%, 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV 2008 (INE).

La peor situación económica corresponde a las personas pobres que viven en hogares donde todos los activos se encuentran parados, donde se estima que el 50% de los que no supera el umbral de pobreza tienen una renta anual inferior a 4.714 euros. Consecuentemente, su desnivel relativo es estadísticamente superior al de cualquier otro grupo y alcanzó una estimación del 39,2%. Lo contrario ocurre con las personas que ocupan hogares en los que los miembros activos se encuentran ocupados y parados: el 50% de los pobres se estima que tiene una renta superior a 6.861 euros, con un desnivel relativo de pobreza estadísticamente inferior al del conjunto de Castilla y León y al de las otras tres desagregaciones consideradas.

En cuanto al índice SST_{mod} , la estimación más elevada corresponde a las personas que viven en los hogares con todos los activos desempleados (0,305). En este caso, el índice SST_{mod} se puede considerar estadísticamente superior al de cualquier otra desagregación. Las personas que viven en hogares con activos que se encuentran ocupados y parados y en hogares con todos los activos ocupados presentan las estimaciones más pequeñas (0,042 y 0,045, respectivamente). Las diferencias entre ambos grupos no se pueden considerar estadísticamente significativas, aunque sí las de estos dos grupos con el resto.

2.1.6 La situación del hogar con respecto al grado de intensidad del trabajo

Se clasifica, a continuación, a los hogares y a las personas que los forman dependiendo del tiempo trabajado a lo largo del año y del número de hijos dependientes a cargo¹¹. La ECV incluye una variable llamada “*intensidad de trabajo en el hogar*”. Esta variable se calcula como la proporción entre el número de meses que todos los miembros del hogar en edad de trabajar¹² han estado trabajando durante 2007 y el número total de meses que teóricamente podrían trabajar. La intensidad de trabajo del hogar (IT) igual a 0 corresponde a los hogares en los que todos los miembros en edad de trabajar no trabajan; si IT=1 significa que todos los miembros en edad de trabajar se encuentran ocupados durante todo el año; finalmente, si $0 < IT < 1$, o bien alguno de los miembros del hogar en edad de trabajar está ocupado menos de 12 meses al año o sólo se encuentra ocupado alguno de los miembros del hogar. La tabla 2.1.6 muestra los principales indicadores de pobreza según esta clasificación.

Tabla 2.1.6 Principales indicadores de pobreza según la intensidad de trabajo en el hogar en Castilla y León, 2007

	Proporción s/total de población	H	Población en riesgo pobreza (POB_{riesgo})	Proporción s/ POB_{riesgo}	Renta mediana de POB_{riesgo}	$I_{mediana}$	Índice SST_{mod}
Sin hijos depent. a cargo							
IT=0	0,042	0,295 (0,0390)	30.532	0,061	5.740	0,260 (0,0242)	0,138 (0,0199)
$0 < IT < 1$	0,209	0,137 (0,0164)	70.350	0,140	5.641	0,272 (0,0325)	0,072 (0,0108)
IT=1	0,161	0,083 (0,0153)	33.062	0,066	4.827	0,377 (0,0914)	0,061 (0,0169)

Continúa

¹¹ Se entiende por “hijo dependiente” a todos los menores de 18 años y a las personas de 18 a 24 años económicamente inactivas para las que al menos uno de sus padres es miembro del hogar.

¹² Se considera que una persona se encuentra en edad de trabajar si no es hijo dependiente y tiene 18 o más años y menos de 65 años.

Continuación

	Proporción s/total de población	H	Población en riesgo pobreza (POB_{riesgo})	Proporción s/ POB_{riesgo}	Renta mediana de POB_{riesgo}	$I_{mediana}$	Índice SST_{mod}
Con hijos depent. a cargo							
IT=0	0,009	0,398 (0,0814)	8.896	0,018	3.603	0,535 (0,0750)	0,354 (0,0721)
0<IT<1	0,200	0,311 (0,0234)	152.841	0,305	6.276	0,190 (0,0099)	0,108 (0,0080)
IT=1	0,234	0,069 (0,0130)	39.723	0,079	6.227	0,197 (0,0386)	0,027 (0,0069)
No clasificados	0,145						
Castilla y León	1,000	0,204 (0,0086)	501.480	1,000	6.128	0,210 (0,0090)	0,080 (0,0045)

$Umbral$ = 60% de la renta mediana equivalente del conjunto de España (7.753 euros).

H : tasa de riesgo de pobreza (tanto por uno).

$I_{mediana}$: desnivel relativo de pobreza con respecto con respecto a la mediana (tanto por uno).

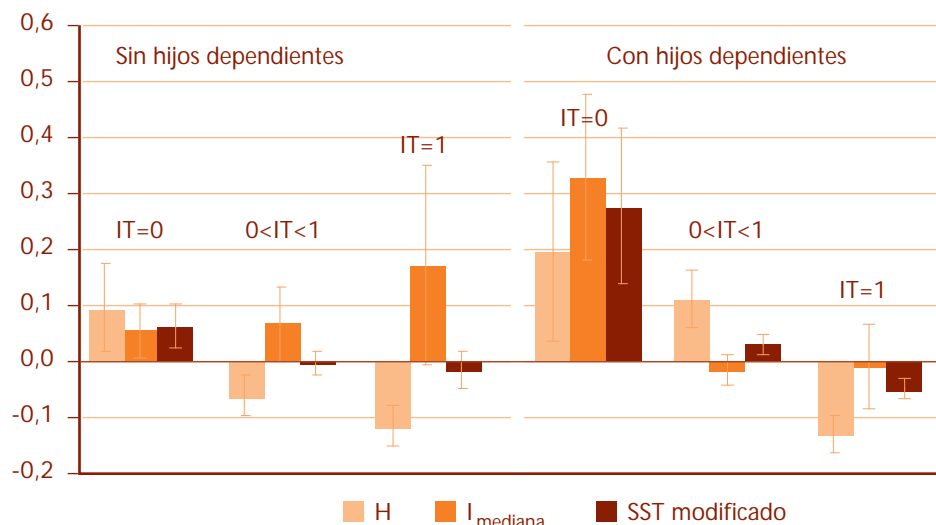
Índice SST_{mod} : índice de Sen, Shorrocks y Thon modificado.

Nota: Las cifras entre paréntesis son los errores estándar de las medidas de pobreza correspondientes.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV 2008 (INE).

En cuanto a la tasa pobreza, se comprueba en la mencionada tabla 2.1.6 y también en el gráfico 2.1.8, que hay tres grupos de personas que presentan una tasa de pobreza estadísticamente superior al del conjunto de Castilla y León: las personas que ocupan hogares en los que los miembros en edad de trabajar no trabajan (IT=0) y con hijos dependientes; las que habitan en hogares con una intensidad de trabajo intermedia (0<IT<1) y con hijos dependientes y las que viven en hogares con IT=0 y sin hijos dependientes. A pesar de que las estimaciones de las tasas de pobreza en estos tres grupos son diferentes entre sí (sobre todo, entre la del primer grupo, 39,9%, y las otros dos, 31,1% y 29,5%, respectivamente), el nivel de pobreza de las tres desagregaciones se puede considerar estadísticamente equivalente. Esto es debido al alto margen de error ($\pm 16\%$) de la estimación de la tasa de pobreza en el colectivo de personas que habitan hogares con IT=0 y con hijos dependientes. Las personas que viven en hogares en los que todos los miembros en edad de trabajar están ocupados durante todo el año (IT=1) presentan el menor riesgo de pobreza. En estos hogares, si no hay hijos dependientes, la tasa de pobreza estimada asciende al 8,3%, y, si los hay, al 6,9%.

Gráfico 2.1.8 Diferencias entre las medidas de pobreza según la intensidad de trabajo en el hogar y los valores del conjunto de Castilla y León e intervalos de confianza para dichas diferencias al 95%



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV 2008 (INE).

En cuanto a la distribución de los pobres, se comprueba que la mayoría de las personas que no supera el umbral de pobreza pertenece a un hogar donde alguno de sus miembros está ocupado menos de 12 meses al año o sólo alguno de los miembros del hogar está ocupado ($0 < IT < 1$). Dentro de este tipo de hogares, es mayor el porcentaje de pobres en hogares con hijos dependientes (30,5%).

Por su parte, en casi todas las categorías definidas por intensidad de trabajo en el hogar, el desnivel relativo de pobreza con respecto a la mediana no resulta estadísticamente diferente al del conjunto de la Región¹³, salvo entre las personas que habitan hogares en los que no trabaja nadie ($IT = 0$) y con hijos dependientes, que se estima que tienen una renta mediana muy baja (3.603 euros anuales) y un desnivel relativo de pobreza estadísticamente superior al de Castilla y León (su estimación se eleva al 53,5%).

¹³ No obstante, hay que señalar la falta de precisión en la estimación de esta medida en la mayoría de las desagregaciones lo que obliga a interpretar los resultados con cautela.

Si se analiza el nivel de pobreza mediante el índice SST_{mod} , podemos comprobar que los hogares en los que no trabaja nadie ($IT = 0$) presentan un nivel de pobreza significativamente más elevado que el conjunto de la Región, especialmente si tienen hijos dependientes a cargo (el valor estimado del índice SST_{mod} es 0,354). Otro colectivo con un nivel de pobreza superior al de Castilla y León es el de personas que viven en hogares con hijos dependientes y con una intensidad del trabajo intermedia. La única categoría con un nivel de pobreza estadísticamente inferior al de la Región es la de los hogares donde todos los miembros en edad de trabajar están ocupados durante todo el año ($IT=1$) y que tienen hijos dependientes (la estimación es de sólo 0,027, con un margen de error pequeño $\pm 0,0138$). La conclusión lógica que se extrae es que las personas que proceden de hogares donde sus miembros adultos se encuentran en el paro durante los doce meses anteriores a la entrevista y tienen hijos dependientes son las que padecen mayores niveles de pobreza.

2.2 Análisis de la pobreza en función de las características de las personas

2.2.1 La edad y el sexo de las personas

La tabla 2.2.1 muestra los principales indicadores de pobreza por edad y sexo de la persona. Se diferencian cinco cohortes de edad (menos de 16 años; de 16 a 24 años; de 25 a 49 años, de 50 a 64 años y los de más de 64 años).

Tabla 2.2.1 Principales indicadores de pobreza según la edad y el sexo de la persona en Castilla y León, 2007

	Proporción s/total de población	H	Población en riesgo pobreza (POB_{riesgo})	Proporción s/ POB_{riesgo}	Renta mediana de POB_{riesgo}	$I_{mediana}$	Índice SST_{mod}
Sexo							
Varón	0,494	0,187 (0,0110)	227.648	0,454	6.067	0,218 (0,0146)	0,077 (0,0073)
Mujer	0,506	0,220 (0,0120)	273.832	0,546	6.197	0,201 (0,0101)	0,083 (0,0055)
≤ 15	0,124	0,204 (0,0272)	62.168	0,124	6.284	0,189 (0,0194)	0,073 (0,0102)
Varón	0,062	0,188 (0,0332)	28.942	0,058	6.549	0,155 (0,0279)	0,056 (0,0144)
Mujer	0,061	0,221 (0,0374)	33.226	0,066	6.284	0,189 (0,0344)	0,078 (0,0134)

Continúa

Continuación

	Proporción s/total de población	H	Población en riesgo pobreza (POB_{riesgo})	Proporción s/ POB_{riesgo}	Renta mediana de POB_{riesgo}	$I_{mediana}$	Índice SST_{mod}
> 15 ≤ 24	0,094	0,152 (0,0249)	35.042	0,070	5.869	0,243 (0,0414)	0,070 (0,0163)
Varón	0,048	0,158 (0,0365)	18.661	0,037	5.746	0,259 (0,0438)	0,077 (0,0220)
Mujer	0,046	0,145 (0,0334)	16.380	0,033	6.276	0,190 (0,0955)	0,053 (0,0260)
> 24 ≤ 49	0,382	0,114 (0,0121)	107.204	0,214	6.209	0,199 (0,0173)	0,044 (0,0057)
Varón	0,196	0,110 (0,0151)	52.811	0,105	6.209	0,199 (0,0322)	0,042 (0,0087)
Mujer	0,186	0,119 (0,0169)	54.393	0,108	6.208	0,199 (0,0295)	0,046 (0,0094)
> 49 ≤ 64	0,181	0,220 (0,0180)	97.929	0,195	5.641	0,272 (0,0331)	0,112 (0,0155)
Varón	0,092	0,200 (0,0266)	45.241	0,090	5.730	0,261 (0,0580)	0,098 (0,0251)
Mujer	0,089	0,241 (0,0260)	52.687	0,105	5.641	0,272 (0,0361)	0,122 (0,0214)
> 64	0,220	0,369 (0,0202)	199.137	0,397	6.120	0,211 (0,0104)	0,138 (0,0097)
Varón	0,095	0,350 (0,0307)	81.992	0,163	6.067	0,218 (0,0168)	0,135 (0,0150)
Mujer	0,124	0,384 (0,0281)	117.145	0,234	6.173	0,204 (0,0152)	0,138 (0,0145)
Castilla	1,000	0,204 (0,0086)	501.480	1,000	6.128	0,210 (0,0090)	0,080 (0,0045)

Umbral = 60% de la renta mediana equivalente del conjunto de España (7.753 euros).

H: tasa de riesgo de pobreza (tanto por uno).

I_{mediana}: desnivel relativo de pobreza con respecto con respecto a la mediana (tanto por uno).

Índice SST_{mod} : índice de Sen, Shorrocks y Thon modificado.

Nota: Las cifras entre paréntesis son los errores estándar de las medidas de pobreza correspondientes.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV 2008 (INE).

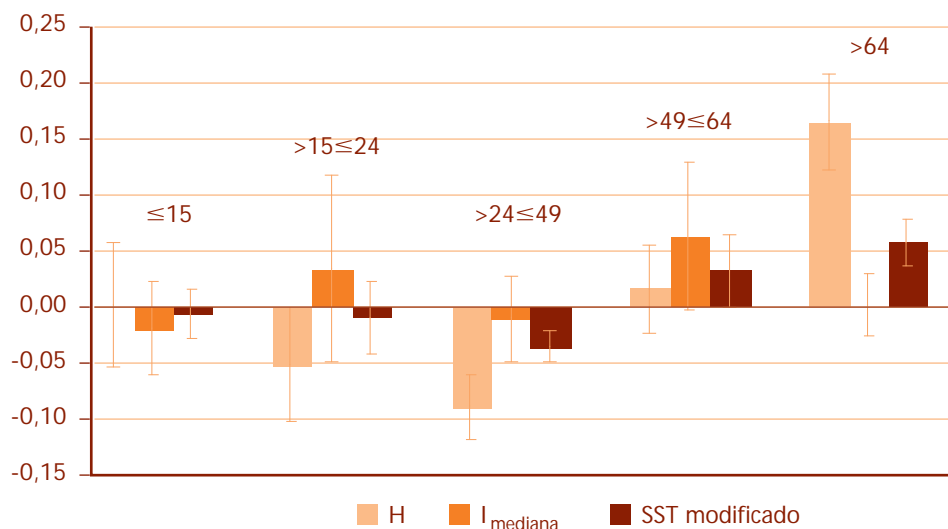
El análisis según el sexo de las personas indica que se estima que el 18,7% de los varones se encuentran en riesgo de pobreza, frente al 22% de las mujeres. La diferencia entre la tasa de riesgo de pobreza de los varones y la de las mujeres se pueden considerar estadísticamente significativa para un nivel de significación del 5%¹⁴. No existen diferencias importantes entre varones y mujeres en lo referente a la renta mediana de la población en riesgo de pobreza. Por lo tanto, el desnivel relativo de pobreza de ambos grupos se sitúa en torno a los valores del conjunto de la Región. Tampoco, se advierten diferencias entre hombres y mujeres estadísticamente significativas en el índice SST_{mod} .

Diferenciando según la edad de las personas, se comprueba que la cohorte que presenta la mayor estimación de la de tasa de riesgo de pobreza corresponde a los que tienen 65 o más años (el 36,9%). Como se puede apreciar en el gráfico 2.2.1, la tasa de pobreza de este grupo de edad es estadísticamente superior a la del conjunto de la Región y a la de cualquier otra cohorte de edad. La estimación de la tasa de pobreza entre las mujeres de 65 o más años alcanzó el 38,4% (que es 16,5 puntos porcentuales superior a la de Castilla y León), mientras que la de los varones mayores fue del 35%. En el extremo opuesto se encuentran los que tienen entre 24 y 49 años, entre los que se estima una tasa de pobreza del 11,4%. Esta es la única cohorte de edad que presenta un porcentaje de personas bajo el umbral de pobreza estadísticamente inferior al del conjunto de Castilla y León. Las diferencias entre hombres y mujeres en cada cohorte de edad no son estadísticamente significativas.

Atendiendo a la distribución de la población en riesgo de pobreza según su edad y sexo, comprobamos que el porcentaje de mujeres supera al de los varones (54,6% frente al 45,4%). Este resultado se corrobora para todas las cohortes de edad, salvo para las personas de 16 a 24 años. Por edades, las personas de más de 64 años representan casi el 40% de todos los que no llegan al umbral de pobreza en la Región. Las mujeres dentro de este grupo de edad están sobrerrepresentadas entre los pobres (23,4%), con una diferencia con respecto a lo que ocurre dentro de la distribución de la población total de Castilla y León de más de 9 puntos porcentuales.

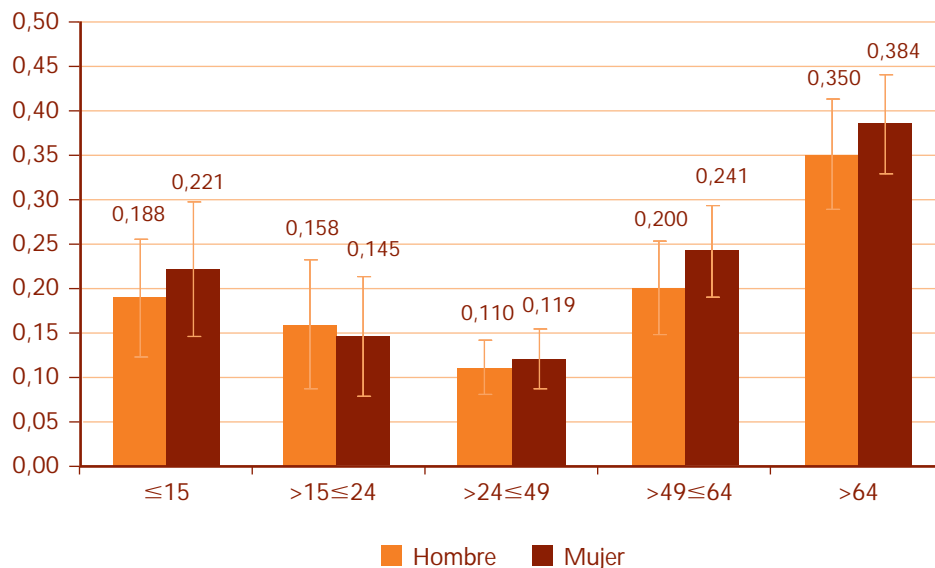
¹⁴ No obstante, hay que señalar que fijando otros niveles de significación, superiores al 5%, no se podría rechazar la hipótesis de que hombres y mujeres comparten una misma tasa de pobreza.

Gráfico 2.2.1 Diferencias entre las medidas de pobreza según la edad de las personas y las medidas del conjunto de Castilla y León e intervalos de confianza para dichas diferencias al 95%, 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV 2008 (INE).

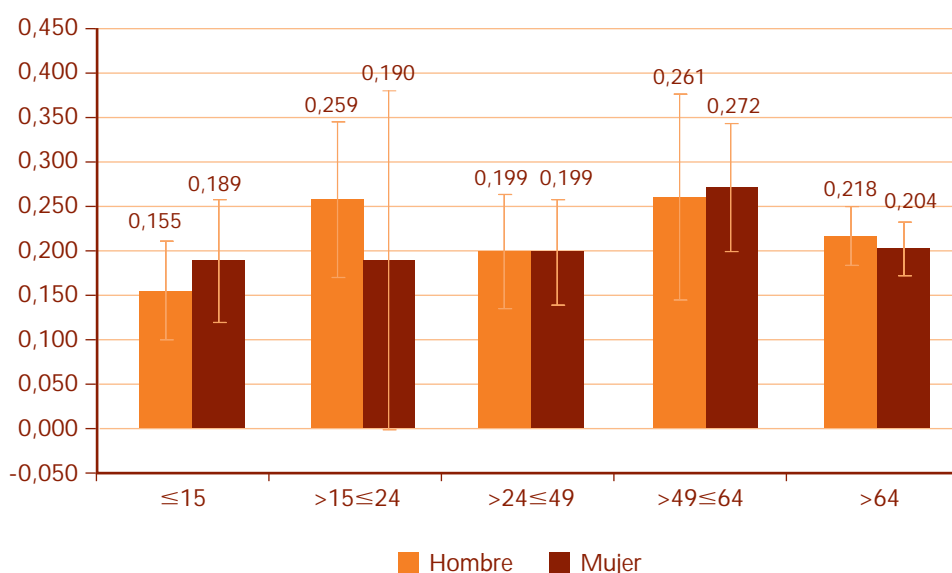
Gráfico 2.2.2 Tasas de riesgo de pobreza (H) según la edad y el sexo de las personas en Castilla y León, 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV 2008 (INE).

En cuanto al desnivel relativo de pobreza con respecto a la mediana, las diferencias entre cada cohorte de edad y el conjunto de Castilla y León no son estadísticamente significativas (véase gráfico 2.2.3). Cuando se compararan los grupos de edad entre sí, tampoco existen diferencias significativas, excepto entre la cohorte que presenta la mayor estimación del desnivel relativo de la pobreza con respecto a la mediana (los que tienen entre 49 y 64 años) y la que presenta la menor (los menores de 16 años). En todos los grupos, las diferencias entre hombres y mujeres no son estadísticamente significativas.

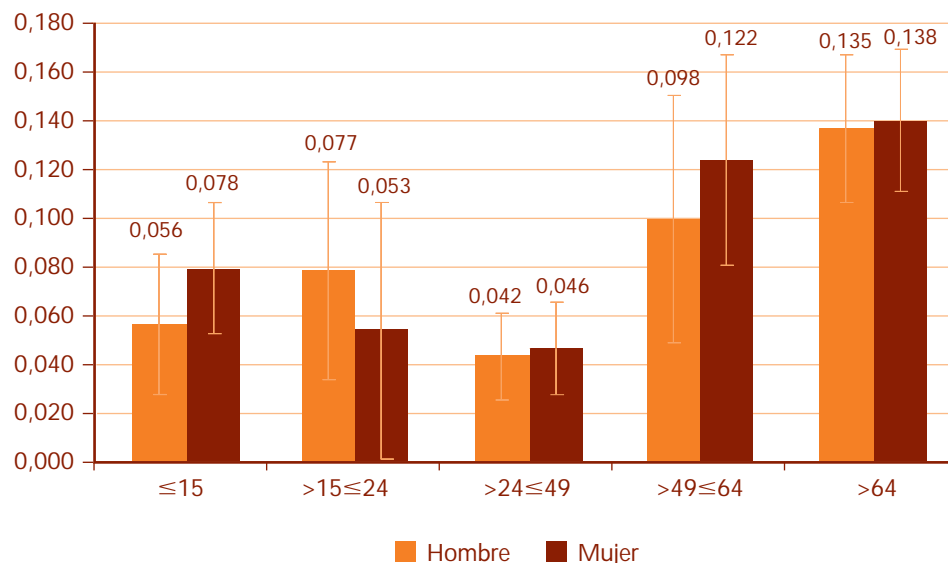
Gráfico 2.2.3 Desnivel relativo de pobreza con respecto a la mediana ($I_{mediana}$) según la edad y el sexo de las personas en Castilla y León, 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV 2008 (INE).

Si combinamos la tasa de riesgo de pobreza y el desnivel relativo de pobreza (índice SST_{mod}), comprobamos que los mayores de 64 años son los que presentan la mayor estimación de este índice (0,138). Otra cohorte de edad con un índice SST_{mod} elevado son los que tienen de 50 a 64 años (su estimación es 0,112). Las personas de 25 a 49 años registran la estimación más pequeña de este indicador de pobreza (0,044). De nuevo, no se puede rechazar la hipótesis de igualdad en el valor de este índice entre hombres y mujeres.

Gráfico 2.2.4 Índice de Sen, Shorrocks y Thon modificado (SST_{mod}) según la edad y el sexo de las personas en Castilla y León, 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV 2008 (INE).

2.2.2 La actividad laboral más frecuente y el sexo de las personas de 16 o más años

Una de las variables determinantes de la situación económica de los hogares es el nivel de actividad de sus miembros. Analizamos los grupos más vulnerables a la pobreza según el sexo y la actividad laboral más frecuente declarada por las personas de 16 o más años (tabla 2.2.2). La actividad laboral más frecuente se define como la actividad que las personas declaran haber ocupado durante más de la mitad de los meses durante el año natural anterior al de la encuesta¹⁵.

Se estima que el 20,4% de la población de Castilla y León de 16 o más años se encuentra por debajo del umbral de pobreza. Diferenciando según el sexo, la estimación de la tasa de pobreza de los varones se sitúa en torno al 19%, mientras que la de las mujeres es del 22%. A pesar de esta diferencia en los valores estimado, la diferencia entre la tasa de pobreza de los varones y la de las mujeres de 16 o más años no es estadísticamente significativa al 5%.

¹⁵ Hay que advertir que algunas desagregaciones tienen un tamaño muestral especialmente pequeño. En concreto, los estratos de hombres que están parados y los clasificados como "otros inactivos" y los estratos de las mujeres paradas y los de las jubiladas o retiradas.

Tabla 2.2.2 Principales indicadores de pobreza según la actividad laboral más frecuente y el sexo de las personas de 16 o más años en Castilla y León, 2007

	Proporción s/total de población	<i>H</i>	Población en riesgo pobreza (POB_{riesgo})	Proporción s/ POB_{riesgo}	Renta mediana de POB_{riesgo}	$I_{mediana}$	Índice SST_{mod}
Sexo							
Varón	0,492	0,188 (0,0123)	199.766	0,454	5.944	0,233 (0,0168)	0,083 (0,0072)
Mujer	0,508	0,220 (0,0132)	240.726	0,546	6.128	0,210 (0,0131)	0,086 (0,0067)
Ocupados	0,511	0,106 (0,0099)	116.669	0,265	6.208	0,199 (0,0205)	0,041 (0,0061)
Varón	0,301	0,113 (0,0146)	73.355	0,167	6.227	0,197 (0,0203)	0,043 (0,0082)
Mujer	0,210	0,096 (0,0156)	43.314	0,098	5.944	0,233 (0,0552)	0,044 (0,0127)
Parados	0,040	0,328 (0,0514)	28.529	0,065	4.714	0,392 (0,0317)	0,229 (0,0367)
Varón	0,022	0,426 (0,0757)	20.396	0,046	4.714	0,392 (0,0547)	0,285 (0,0532)
Mujer	0,018	0,209 (0,0608)	8.133	0,018	4.714	0,392 (0,1073)	0,152 (0,0558)
Retirados o jubilados	0,164	0,288 (0,0226)	101.766	0,231	6.141	0,208 (0,0155)	0,109 (0,0117)
Varón	0,123	0,307 (0,0284)	81.176	0,184	6.049	0,220 (0,0165)	0,122 (0,0129)
Mujer	0,041	0,231 (0,0439)	20.590	0,047	6.967	0,101 (0,0269)	0,044 (0,0143)
Otros inactivos	0,277	0,320 (0,0178)	191.242	0,434	6.067	0,218 (0,0119)	0,125 (0,0087)
Varón	0,043	0,245 (0,0412)	22.554	0,051	5.944	0,233 (0,0228)	0,105 (0,0204)
Mujer	0,234	0,334 (0,0219)	168.688	0,383	6.090	0,215 (0,0125)	0,129 (0,0105)
Castilla y León	1,000	0,204 (0,0092)	440.491	1,000	6.067	0,218 (0,0110)	0,084 (0,0054)

Umbral = 60% de la renta mediana equivalente del conjunto de España (7.753 euros).

H: tasa de riesgo de pobreza (tanto por uno).

$I_{mediana}$: desnivel relativo de pobreza con respecto a la mediana (tanto por uno).

Índice SST_{mod} : índice de Sen, Shorrocks y Thon modificado.

Nota: Las cifras entre paréntesis son los errores estándar de las medidas de pobreza correspondientes.

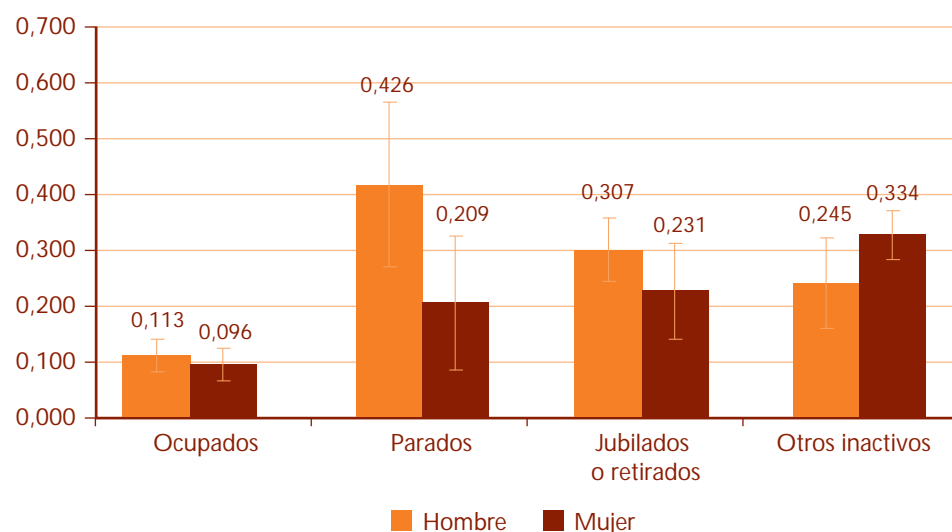
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV 2008 (INE).

Como es lógico, el menor porcentaje de personas adultas en situación de pobreza se registra entre las personas ocupadas, estadísticamente inferior al del conjunto de Castilla y León (gráfico 2.2.5) y al de cualquier otro grupo. Dentro de este colectivo, las mujeres presentan una menor estimación de la tasa de riesgo de pobreza que los hombres (el 9,6% frente al 11,3%). Sin embargo, la diferencia entre ambos índices de pobreza no resulta estadísticamente significativa.

Como se puede apreciar del gráfico 2.2.6, las otras tres desagregaciones por actividad ("otros inactivos", "los parados" y "los jubilados y retirados") presentan una incidencia de la pobreza superior a la del conjunto de Castilla y León, aunque entre estos tres grupos no existen diferencias estadísticamente significativas.

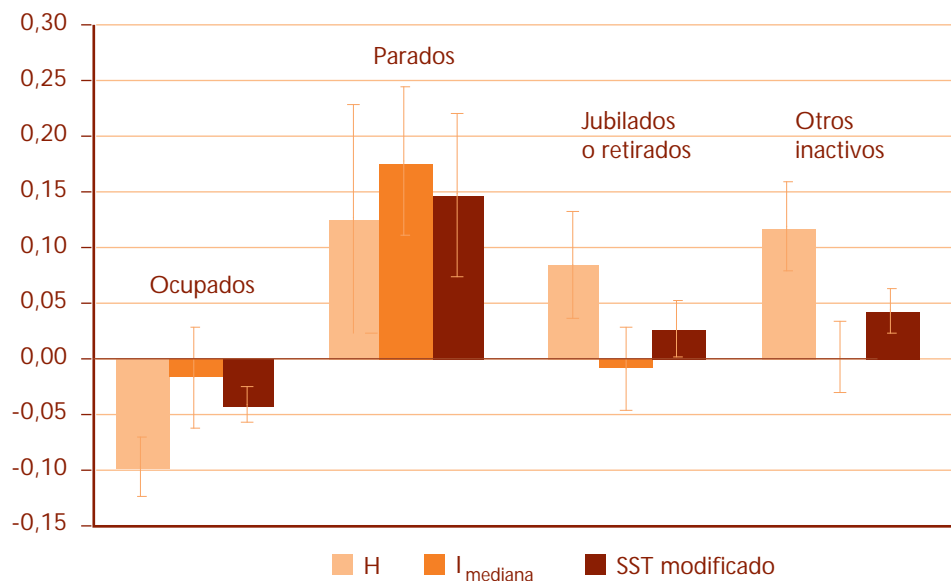
Los desempleados presentan la tasa de riesgo de pobreza más elevada (su estimación es casi el 33%). Si distinguimos según el sexo de los adultos, la diferencia entre varones y mujeres se puede considerar estadísticamente significativa. La estimación de esta diferencia es de casi 20 puntos porcentuales, puesto que el porcentaje de pobres se estima en el 42,6%, entre los varones parados, y en el 20,9%, entre las mujeres paradas.

Gráfico 2.2.5 Tasas de riesgo de pobreza (H) según la actividad laboral más frecuente y el sexo de las personas de 16 o más años en Castilla y León, 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV 2008 (INE).

Gráfico 2.2.6 Diferencias entre las medidas de pobreza según el grado de actividad laboral más frecuente de las personas de 16 o más años y las del conjunto de Castilla y León e intervalos de confianza para dichas diferencias al 95%, 2007



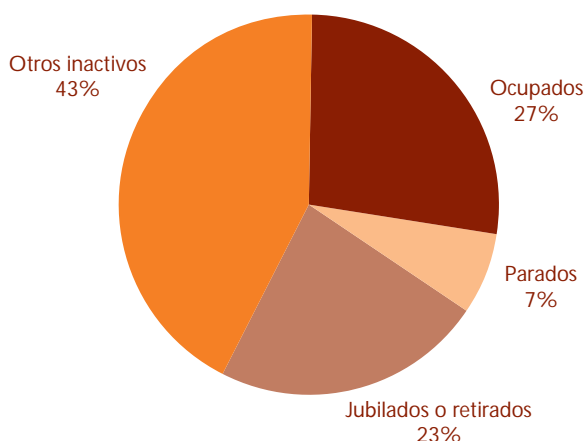
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV 2008 (INE).

El colectivo “otros inactivos”, formado por incapacitados permanentes para trabajar, los dedicados a las labores del hogar, los estudiantes o cualquier otro tipo de inactividad, también presenta una tasa de riesgo de la pobreza muy elevada (la estimación es el 32%), con diferencias estadísticamente significativas con el conjunto de la Región. Se estima que el 33,4% de las mujeres clasificadas como “otros inactivos” disponía de una renta inferior al umbral de pobreza. Esta estimación se situó en el 24,5% en el caso de los varones. Dada la imprecisión de esta última estimación (el margen de error es de $\pm 8,2\%$), no se puede rechazar la hipótesis de igualdad entre la tasa de pobreza de los hombres y la de las mujeres pertenecientes al grupo de “otros inactivos”.

Los jubilados y retirados presentan una estimación de las tasas de pobreza de casi el 29%, siendo la incidencia mayor entre los varones (el 30,7%) que entre las mujeres (23,1%). Sin embargo, la evidencia empírica no permite rechazar la hipótesis estadística de igualdad entre las tasas de pobreza de hombres y mujeres. También, se puede apreciar en el gráfico 2.2.6 que los intervalos de confianza de ambos sexos se superponen en una gran parte de su campo de variación.

Teniendo en cuenta la distribución de los adultos en situación de pobreza según la actividad laboral más frecuente (gráfico 2.2.7) se comprueba que, a pesar de que los ocupados registran la menor tasa de pobreza, éstos representan una parte importante de la población en riesgo de pobreza en Castilla y León (el 26,5%), particularmente, varones (17%). No obstante, el grupo más numeroso corresponde a “otros inactivos” (el 43,4%). Si, además, se tiene en cuenta el sexo, el grupo más numeroso corresponde a las mujeres en “otros inactivos” (más del 38%), seguidas de los varones jubilados y retirados (el 18,4%). Ambos colectivos concentran conjuntamente casi el 57% de los pobres de Castilla y León.

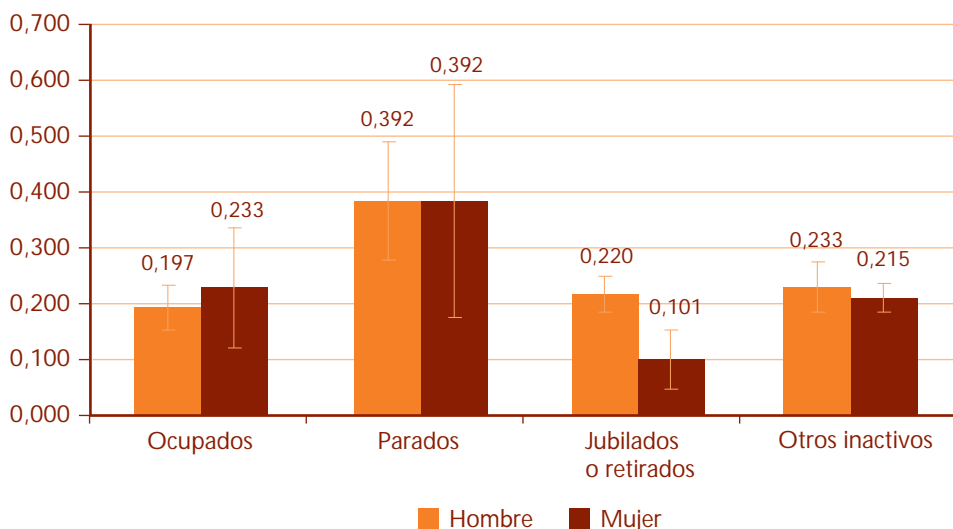
Gráfico 2.2.7 Distribución de las personas de 16 o más años en riesgo de pobreza por la actividad laboral más frecuente en Castilla y León, 2007 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV 2008 (INE).

La renta mediana de las personas desempleadas en situación de pobreza se estima en torno a los 4.700 euros anuales en 2007, la menor de todos los colectivos, siendo su desnivel relativo de pobreza estadísticamente mayor que el de cualquier otro grupo y que el del conjunto de Castilla y León (gráfico 2.2.8). Dentro de este grupo no existen diferencias significativas entre varones y mujeres. Los ocupados, los retirados o jubilados y “otros inactivos” no presentan diferencias estadísticamente significativas en cuanto al desnivel relativo de pobreza. Teniendo en cuenta, además, el sexo de las personas, cabe destacar la posición económica de las mujeres jubiladas o retiradas en riesgo de pobreza, cuya renta mediana supera los 6.900 euros, la más alta de todos los grupos, y que se traduce en un desnivel relativo de pobreza con respecto a la mediana inferior a la cualquier otro grupo considerado.

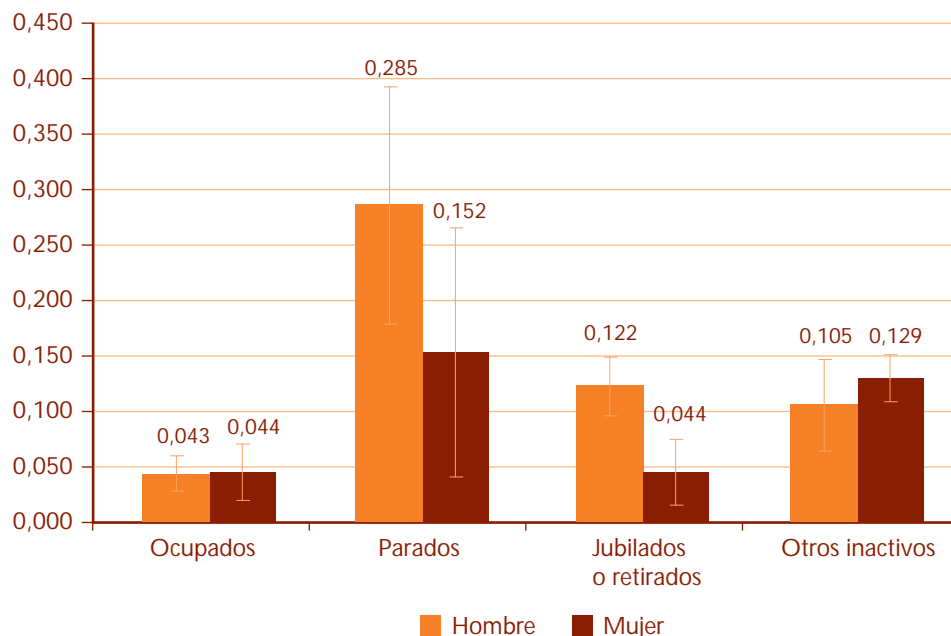
Gráfico 2.2.8 Desnivel relativo de pobreza con respecto a la mediana ($I_{mediana}$) según la actividad laboral más frecuente y el sexo de las personas de 16 o más años en Castilla y León, 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV 2008 (INE).

En cuanto al índice SST_{mod} , los ocupados presentan el menor nivel de pobreza (la estimación de este índice es 0,041), estadísticamente inferior al nivel de pobreza de cualquier otro grupo de actividad (gráfico 2.2.9). En el extremo opuesto se encuentran los parados, con una estimación del índice SST_{mod} de 0,229. Si diferenciamos según sexo, comprobamos que las menores estimaciones del índice corresponden a los hombres y mujeres ocupados y a las mujeres jubilada o retiradas (0,044), mientras que los varones parados exhiben las mayores (0,285). Las mujeres paradas presentan una estimación del índice SST_{mod} que es la mitad de la de los hombres parados (0,1542 frente a 0,285). Sin embargo, hay que tener en cuenta que los márgenes de error de las estimaciones de estos dos grupos son tan elevados (sobre todo, en el caso de las mujeres) que no se rechaza la hipótesis de igualdad del índice SST_{mod} de ambos sexos.

Gráfico 2.2.9 Índice de Sen Shorrocks y Thon modificado (SST_{mod}) según la actividad laboral más frecuente y el sexo de las personas de 16 o más años en Castilla y León, 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV 2008 (INE).

Ante la falta de precisión de algunas de las estimaciones del desnivel relativo de pobreza con respecto a la mediana y del índice SST_{mod} , la interpretación de los resultados sobre los grupos más vulnerables por actividad y sexo se deberían centrar únicamente en los resultados referidos a la tasa de pobreza. Al respecto, se constata que los no ocupados (por encontrarse en paro, por ser jubilado o retirado, o bien por estar dentro de los "otros inactivos") son el colectivo de personas de 16 o más años con mayor riesgo de pobreza.

2.2.3 El nivel de estudios y el sexo de las personas de 25 o más años

Se analiza, a continuación, la posible relevancia del nivel educativo de las personas en la incidencia de la pobreza. Se diferencian cuatro grupos: los que tienen educación primaria o inferior; secundaria de primera etapa; secundaria de segunda etapa; y superior. Se analizan sólo a las personas con una edad de 25 o más años.

Los principales indicadores de pobreza, por sexo y nivel de estudios, se muestran en la tabla 2.2.3. La estimación de la tasa de pobreza para las personas mayores de 24 años según sexo y nivel de estudios se muestra también en el gráfico 2.2.10.

Tabla 2.2.3 Principales indicadores de pobreza según el nivel de estudios y el sexo de las personas mayores de 24 años en Castilla y León, 2007

	Proporción s/total de población	H	Población en riesgo pobreza (POB_{riesgo})	Proporción s/ POB_{riesgo}	Renta mediana de POB_{riesgo}	$I_{mediana}$	Índice SST_{mod}
Sexo							
Varón	0,490	0,192 (0,0143)	180.966	0,446	6.049	0,220 (0,0172)	0,080 (0,0080)
Mujer	0,510	0,229 (0,0136)	224.345	0,554	6.120	0,211 (0,0118)	0,090 (0,0068)
Educación primaria o inferior	0,401	0,344 (0,0171)	264.922	0,654	6.090	0,215 (0,0104)	0,133 (0,0077)
Varón	0,183	0,328 (0,0248)	115.438	0,285	6.049	0,220 (0,0192)	0,130 (0,0135)
Mujer	0,218	0,356 (0,0235)	149.484	0,369	6.128	0,210 (0,0113)	0,134 (0,0108)
Educación secundaria de primera etapa	0,185	0,196 (0,0218)	69.794	0,172	5.825	0,249 (0,0245)	0,092 (0,0128)
Varón	0,108	0,202 (0,0312)	41.930	0,103	5.869	0,243 (0,0380)	0,092 (0,0198)
Mujer	0,077	0,189 (0,0341)	27.865	0,069	5.746	0,259 (0,0401)	0,092 (0,0203)
Educación secundaria de segunda etapa	0,161	0,120 (0,0182)	37.144	0,092	6.373	0,178 (0,0142)	0,041 (0,0067)
Varón	0,081	0,083 (0,0237)	12.965	0,032	6.276	0,190 (0,0259)	0,031 (0,0095)
Mujer	0,080	0,158 (0,0284)	24.179	0,060	6.484	0,164 (0,0334)	0,049 (0,0150)

Continúa

Continuación

	Proporción s/total de población	H	Población en riesgo pobreza (POB_{riesgo})	Proporción s/ POB_{riesgo}	Renta mediana de POB_{riesgo}	$I_{mediana}$	Índice SST_{mod}
Educación superior	0,253	0,069 (0,0138)	33.450	0,083	5.253	0,322 (0,0660)	0,043 (0,0110)
Varón	0,117	0,047 (0,0147)	10.633	0,026	4.398	0,433 (0,2186)	0,040 (0,0226)
Mujer	0,136	0,087 (0,0200)	22.817	0,056	5.944	0,233 (0,0677)	0,040 (0,0147)
Castilla y León	1,000	0,211 (0,0090)	405.311	1,000	6.090	0,215 (0,0103)	0,085 (0,0057)

Umbral = 60% de la renta mediana equivalente del conjunto de España (7.753 euros).

H: tasa de riesgo de pobreza (tanto por uno).

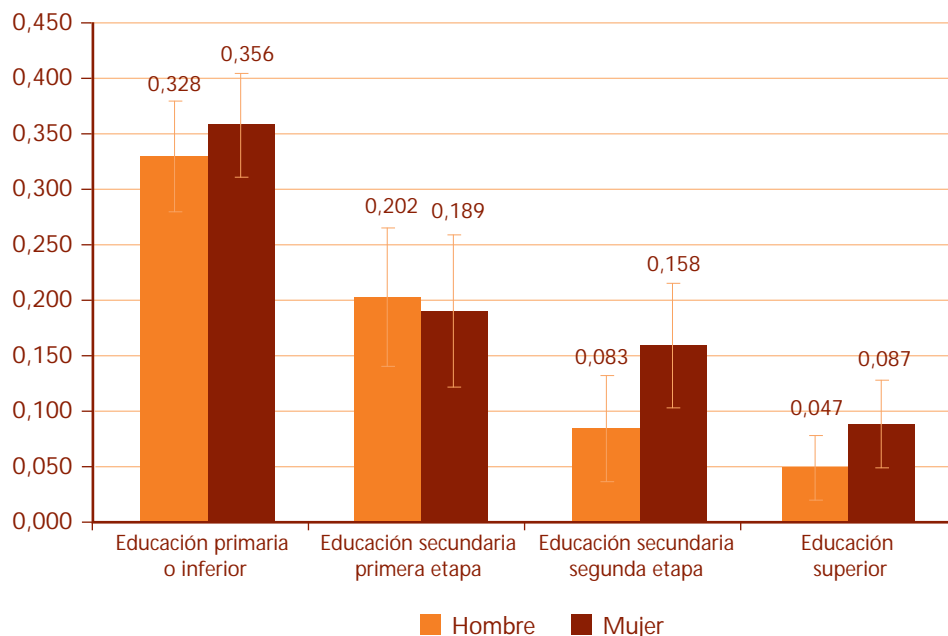
I_{mediana}: desnivel relativo de pobreza con respecto con respecto a la mediana (tanto por uno).

Índice SST_{mod} : índice de Sen, Shorrocks y Thon modificado.

Nota: Las cifras entre paréntesis son los errores estándar de las medidas de pobreza correspondientes.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV 2008 (INE).

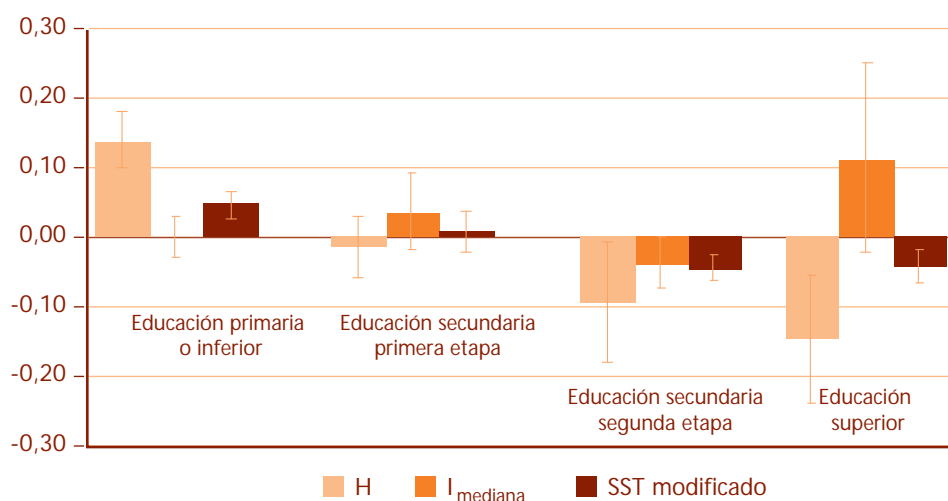
Gráfico 2.2.10 Tasas de riesgo de pobreza (H) según el nivel de estudios y el sexo de las personas mayores de 24 años en Castilla y León, 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV 2008 (INE).

Una primera revisión confirma la tesis de que, a medida que aumenta el nivel de formación de la persona, tiende a disminuir el riesgo de encontrarse bajo el umbral de pobreza. Así, se estima que más de un tercio de las personas con educación primaria o inferior vive en la pobreza, no existiendo diferencias importantes entre sexos. Además, como se puede apreciar en el gráfico 2.2.11, este grupo es el único que presenta una tasa de pobreza estadísticamente superior al conjunto de la Región. En el extremo opuesto se encuentran las personas con educación superior, para los que el riesgo de encontrarse en la pobreza es significativamente inferior al de cualquier otra persona con otro nivel de educación (su estimación no llega al 7%). Entre los que tienen estudios superiores existe alguna diferencias entre las estimaciones de varones y mujeres (el 4,7% frente al 8,7% respectivamente), pero no es estadísticamente significativa.

Gráfico 2.2.11 Diferencias entre las medidas de pobreza según el nivel de estudios de las personas mayores de 24 años y las del conjunto de Castilla y León e intervalos de confianza para dichas diferencias al 95%, 2007

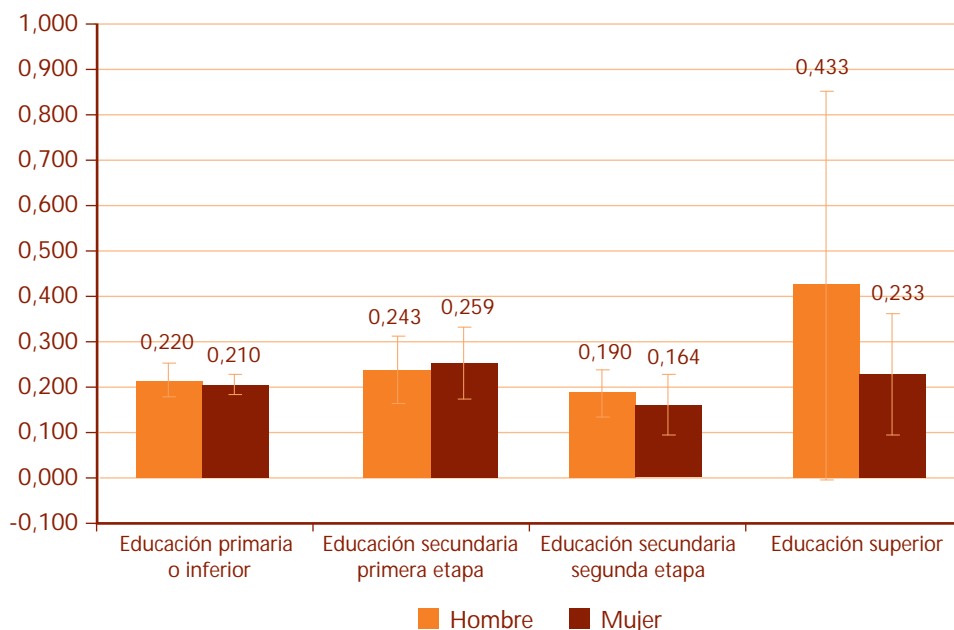


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV 2008 (INE).

Considerando la distribución de los pobres según el nivel educativo y el sexo de las personas (tabla 2.2.3) se comprueba que más de las dos terceras partes de los pobres de Castilla y León sólo tenían educación primaria o inferior (65,4%). Destacan, sobre todo, las mujeres con este bajo nivel de estudios, que representan casi el 37% de la población pobre de la Región.

Los resultados obtenidos con la tasa de pobreza contrastan con lo que sucede con el desnivel relativo de pobreza respecto a la mediana (gráfico 2.2.12), por cuanto no existen diferencias significativas entre el indicador de cada desagregación por nivel educativo y el de Castilla y León. La única excepción son las personas con educación secundaria de segunda etapa que se encuentran por debajo del umbral de pobreza que presentan la renta mediana estimada más elevada (6.373 euros), lo que se traduce en la menor estimación del desnivel relativo de pobreza con respecto a la mediana. La diferencia entre el indicador de este colectivo y el de Castilla y León se considera significativa al 5%, aunque fijando un nivel más bajo no se llega a la misma conclusión.

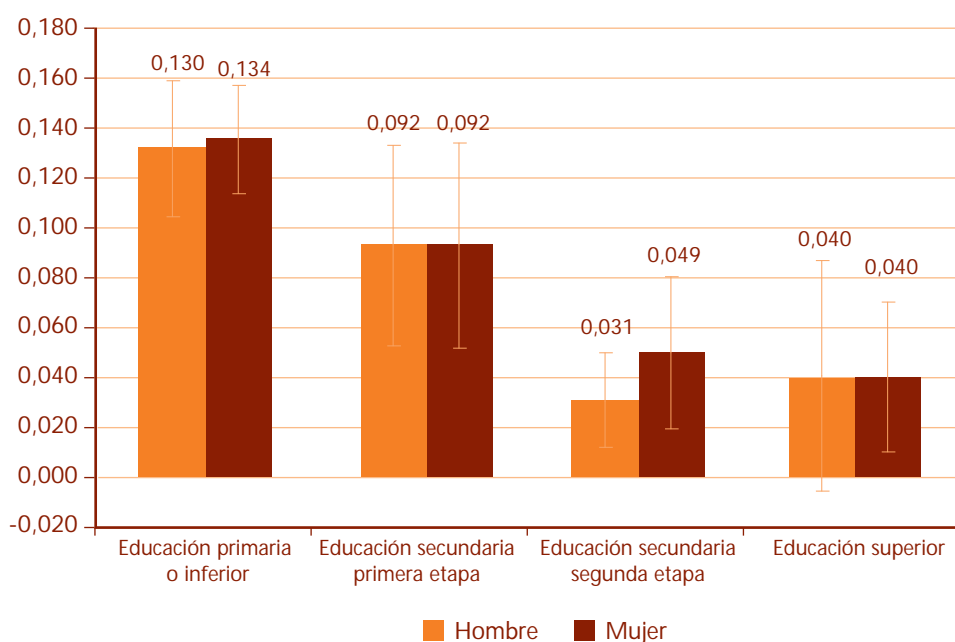
Gráfico 2.2.12 Desnivel relativo de pobreza con respecto a la mediana ($I_{mediana}$) según el nivel de estudios y el sexo de las personas mayores de 24 años en Castilla y León, 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV 2008 (INE).

Finalmente, en lo que respecta al índice SST_{mod} (gráfico 2.2.13), se aprecia que las personas con educación superior y secundaria de segunda etapa son los que presentan la menor estimación (0,041), de tal forma que su índice SST_{mod} es estadísticamente inferior al resto de los grupos y al conjunto de la Región. Mientras que lo contrario cabría decir para los que tienen estudios primarios o no tienen estudios con la estimación más elevada del índice (0,133) y diferencias significativas con el conjunto de la Región y con el resto de las desagregaciones.

Gráfico 2.2.13 Índice de Sen, Shorrocks y Thon modificado (SST_{mod}) según el nivel de estudios y el sexo de las personas mayores de 24 años en Castilla y León, 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV 2008 (INE).

2.3 La caracterización de la pobreza monetaria en Castilla y León. Síntesis de resultados

El principal objetivo de este Capítulo ha sido estudiar el nivel de pobreza en determinadas desagregaciones fijadas según las características del hogar donde habitan y según rasgos propios de las personas. Este ejercicio se ha realizado a partir única-

mente de los datos recogidos en la *Encuesta de Condiciones del Vida* (ECV) del año 2008, asignando a cada persona la renta disponible del hogar al que pertenece normalizada por la escala de la OCDE modificada. Para cada una de las desagregaciones se han calculado tres indicadores: la *tasa de pobreza*, el *desnivel de pobreza con respecto a la mediana* y el *índice de Sen, Shorrocks y Thon modificado* (*índice SST_{mod}*). Las valoraciones que se hacen para considerar si una desagregación presenta un mayor nivel de pobreza que otra se han realizado a partir de los resultados que se derivan de la aplicación de técnicas de inferencia estadística.

Queremos señalar que la imagen que se ofrece de los grupos más vulnerables a la pobreza depende del indicador utilizado. También, queremos resaltar que, generalmente, las estimaciones más precisas corresponden a las tasas de riesgo de pobreza.

En cuanto a la situación de pobreza en función del grado de urbanización, se comprueba que el mayor nivel de pobreza corresponde a las personas cuyo hogar se encuentra localizado en una zona poco poblada. Esta conclusión es independiente de la medida de pobreza utilizada (por ejemplo, la estimación de la tasa de pobreza de las personas que viven en las zonas menos pobladas se sitúa en torno al 26%, lo que contrasta con las de las personas de las zonas medias y muy pobladas, ambas inferiores al 16%). Además, el 60% de personas de Castilla y León que no supera el umbral de pobreza vive en este tipo de zonas poco pobladas.

Si el análisis considera el tamaño del hogar, se constata que se estima que casi el 40% de las personas de la Región que en hogares unipersonales tiene una renta por debajo del umbral de pobreza, alcanzando la mayor tasa de pobreza para todos los tamaños de hogar considerados. Sin embargo, las personas que viven en hogares con dos miembros son las que presentan las estimaciones más elevadas del desnivel relativo de pobreza con respecto a la mediana (25,3%) y del índice *SST_{mod}* (0,122). También son los hogares con dos miembros los que ostentan mayor importancia relativa en la distribución de la pobreza, concentrando el 31,1% de la población total en situación de pobreza de Castilla y León en el año de referencia.

Atendiendo al régimen de tenencia de la vivienda, el análisis realizado pone de manifiesto que las tres medidas de pobreza utilizadas son estadísticamente superiores entre las personas que ocupan una vivienda de alquiler. Sin embargo, el hecho es que la gran mayoría (el 89,3%) de las personas que se encuentran en una situación de pobreza habitan una vivienda en propiedad o en cesión gratuita.

El análisis del nivel de pobreza según el tipo de estructura familiar arroja resultados dispares de acuerdo con el indicador que se utilice. Si diferenciamos en función únicamente de la presencia o no de niños dependientes en el hogar, apenas existen diferencias significativas en cuanto a la tasa de pobreza y el desnivel relativo de pobreza con respecto a la mediana entre ambos tipos de hogar. Sin embargo, el

índice de SST SST_{mod} es significativamente mayor en los hogares sin niños dependientes que con niños dependientes. También es destacable que el 60% de las personas que no superan el umbral de pobreza ocupan un hogar sin niños dependientes.

Si se analiza más pormenorizadamente los 10 grupos que se han diferenciado en la estructura del hogar, comprobamos que las mayores tasas de pobreza corresponden a personas que viven solas y tienen más de 64 años, así como también de las que ocupan hogares formados por dos adultos con tres o más niños dependientes, pues se estima que algo más del 50% del total de personas de ambos grupos tuvieron una renta por debajo del umbral de pobreza establecido.

Para la mitad de las personas en situación de riesgo de pobreza que viven en hogares con un solo adulto y al menos un niño dependiente, y en hogares con dos adultos y con tres o más niños dependientes, el nivel de renta no superó los 3.000 euros anuales en el año 2007. Consecuentemente, en ambos grupos se registran los valores más elevados del indicador que mide el desnivel relativo de pobreza con respecto a la mediana. En cuanto al *índice de* (SST_{mod}), registra los valores significativamente más elevados entre las personas pertenecientes a hogares con dos adultos y con tres o más niños dependientes. Finalmente, cabe destacar que las personas que no superan el umbral de pobreza se distribuyen muy desigualmente entre los distintos tipos de hogar considerados. No obstante, el porcentaje más elevado de personas en riesgo de pobreza se observa entre aquéllos que viven en hogares con dos adultos con al menos uno de ellos de 65 o más años de edad.

La caracterización de la situación de pobreza de Castilla y León con relación a la actividad laboral se ha realizado desde una doble perspectiva: la situación del hogar y la situación de las personas. En ambos casos, los resultados son bastante concluyentes: estar trabajando o no implica diferencias sustanciales en el nivel de pobreza que afecta a la población de Castilla y León. En efecto, cuando se caracteriza a las personas en función del nivel de actividad que presentan los miembros del hogar de 16 o más años, se estima que la situación de pobreza afecta al 47,2% de las personas que viven en hogares en los que todos los adultos laboralmente activos se encuentran desempleados. Además, dentro de este colectivo de personas, la mitad percibe una renta inferior a 4.714 euros anuales, por lo que este tipo de hogares también registra la estimación más elevada del desnivel relativo de pobreza con respecto a la mediana. Consecuentemente, son también las personas que viven en este tipo de hogares, en los que el desempleo es general entre todos los adultos activos, quienes muestran las estimaciones más elevadas del índice de SST_{mod} .

Paralelamente, desde la perspectiva del hogar, el análisis efectuado a partir de la intensidad del trabajo en el hogar revela que la tasa de riesgo de pobreza de las personas que viven en un hogar donde todos los miembros en edad de trabajar no se encuentran trabajando es superior a la que existe en cualquiera de las otras

categorías estudiadas. Concretamente, se estima en el 40%, si en el hogar hay además hijos dependientes, y casi en el 30%, si no los hay.

El análisis también se ha realizado caracterizando a las personas según la actividad más frecuente desarrollada durante el año 2007. En este caso, los resultados muestran que sólo un 10,6% de las personas que se encuentran ocupadas durante 7 o más meses al cabo del año están en riesgo de pobreza. Ese bajo porcentaje contrasta con el 32,8% que se registra entre las personas desempleadas 7 o más meses al año; el 28,8% correspondiente a los retirados y jubilados en la mayoría de los meses; y con el 32% de los clasificados como “otros inactivos”. Si, además, se diferencia según el sexo, se constata que las tasas de pobreza más elevadas corresponden a los varones desempleados (el 42,6%) y a las mujeres clasificadas como “otros inactivos” (el 33,4%).

Es, sin embargo, destacable que, dentro de la distribución de las personas en situación de riesgo de pobreza en Castilla y León, un porcentaje muy elevado de ellos vive en hogares en el que todos los miembros activos están ocupados (el 41,5%) o tienen una intensidad de trabajo intermedia (54,5%) o han estado ocupadas durante más de seis meses en el año anterior (el 26,5%).

Considerando el sexo de la población de Castilla y León, se comprueba que la estimación de la tasa de riesgo de pobreza de las mujeres es el 22,0% frente al 18,7% de la de los varones, lo que supone que aceptar que la incidencia de pobreza entre mujeres es mayor que entre varones a un nivel de significación del 5,0%. Sin embargo, no se observan diferencias por sexo en lo que respecta al valor del desnivel relativo de pobreza o del *índice de SST_{mod}*.

Análogamente, atendiendo a la edad de las personas, la tasa de pobreza es más elevada entre los mayores de 64 años (su estimación es del 36,9%). No existen diferencias estadísticamente significativas en lo que respecta al desnivel relativo de pobreza entre las diferentes cohortes de edad, salvo entre los que tienen entre 49 y 64 años (que registran el valor más elevado en la estimación) y aquellos que tienen menos de 16 años (que presentan el más bajo).

En cuanto al *índice de SST_{mod}*, el nivel de pobreza más elevado corresponde a los dos grupos de mayor edad: los que tiene entre 49 y 64 años y los de 65 o más años. En todas las desagregaciones consideradas en función de la edad de las personas, las diferencias detectadas entre varones y mujeres no fueron estadísticamente significativas. No obstante, dentro de la distribución de la población en situación de pobreza de Castilla y León, el porcentaje de mujeres supera al de varones; y, por edades, el colectivo más numeroso es el de las personas mayores de 64 años.

En cuanto a la relación entre situación de pobreza y nivel educativo, los resultados ponen claramente de manifiesto que a medida que aumenta el nivel de estudios del

individuo, menor es el nivel de pobreza, con independencia de la medida utilizada y del sexo de la persona. En este sentido, el análisis de la distribución de la población en situación de pobreza de la Región revela que más de las dos terceras partes de esas personas tan sólo llegaron, como mucho, a completar los estudios primarios. Destacan, en particular, las mujeres con baja renta y que presentan este mínimo nivel de estudios, que representan casi el 37% del total de la población en riesgo de pobreza de la Región.

III. LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN CASTILLA Y LEÓN



III. LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN CASTILLA Y LEÓN

El premio Nobel de Economía Amartya K. Sen fue uno de los primeros autores en abogar por una concepción de la pobreza más amplia que la mera carencia de renta y consideraba que la calidad de vida debía ser evaluada en términos de la *capacidad* de la persona para lograr *funcionamientos*¹ valiosos, como estar bien alimentado o tener buena salud (Sen, 1984, 1992 y 1999). De acuerdo con este autor, la pobreza se interpreta como la falta de capacidad para vivir de una forma decente en la sociedad (Sen, 2000). Desde esta nueva concepción, la pobreza debe ser analizada, no solo a partir de la renta, sino también en el ámbito de otras variables relacionadas con las capacidades humanas como, por ejemplo, la disponibilidad y el alcance de asistencia médica o el predominio y la magnitud de desempleo, entre otras.

El presente Capítulo está dedicado específicamente al estudio de esas otras dimensiones de la pobreza, más allá de la monetaria, que conduce al análisis del fenómeno de la *exclusión social* y su incidencia entre la población de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

En el primer epígrafe se realiza una breve exposición de los principales argumentos conceptuales que han provocado el paso desde una definición unidimensional de la pobreza, ligada a la evolución de la variable renta, hasta otra multidimensional, que concibe la pobreza en términos de la interrelación entre las necesidades económicas, sociales y culturales del individuo y su capacidad para satisfacerlas en la sociedad en la que vive.

El segundo epígrafe aborda uno de los aspectos de la exclusión social, que es la *privación material*. A partir de los datos de la *Encuesta de Condiciones de Vida* (ECV), se describirá, en primer lugar, la capacidad financiera de los hogares de la Región, de su equipamiento y de su grado de habitabilidad. Posteriormente, se sintetizará esta información en dos medidas de privación material, utilizadas por las instituciones

¹ La propuesta de Sen gira en torno a los conceptos de *funcionamiento* y de *capacidad*. Los *funcionamientos* pueden ser vistos como aquello que logra ser y hacer una persona. La *capacidad* de una persona refleja los diferentes funcionamientos que puede desarrollar y entre los cuales puede elegir un conjunto.

europeas, que facilitarán, por un lado, el conocimiento de la evolución de la privación material en Castilla y León y, por otro, la comparación de la situación de Castilla y León con el resto de las Comunidades y con los países de la Unión Europea. Se terminará este segundo epígrafe identificando los colectivos de personas que se ven más afectados por la privación material en función de la edad, el sexo, etc.

El último epígrafe de este Capítulo presenta una aproximación a la medición de la exclusión social. Con este fin, se describirá detalladamente una variable de exclusión social construida a partir de los aspectos más destacados de este fenómeno recogidos en la ECV. Finalmente, la información contenida en esta variable de exclusión social se sintetizará en dos medidas, propuestas en esta investigación, que se emplearán para conocer, por un lado, la situación de Castilla y León en el contexto nacional y, por otro, los grupos más vulnerables a padecer exclusión social.

3.1 La pobreza multidimensional y la exclusión social: marco conceptual

A continuación, se sintetizan los conceptos y los fundamentos para la consideración de la pobreza como un fenómeno multidimensional y su vinculación con la concepción, más actual, del problema de la exclusión social en la población.

3.1.1 De la pobreza monetaria a la exclusión social

El análisis unidimensional de la pobreza (o lo que se ha denominado *pobreza monetaria*) se justifica por el hecho de que las personas con una renta inferior al umbral de pobreza no suelen alcanzar un nivel de bienestar deseable. Pero, esta premisa sería totalmente cierta si los individuos que no superaran esa línea de pobreza también sufrieran otro tipo de privaciones, tanto materiales como no materiales. Sin embargo, son muchos los estudios que cuestionan el análisis de la pobreza en una sociedad en función únicamente del nivel de renta. Así, se ha constatado que algunas personas, pese a tener una escasa renta, pueden disfrutar de un nivel de calidad de vida aceptable (Ringén, 1988). Por otra parte, también se ha señalado otras razones por las que la renta no es un buen indicador para estudiar la pobreza, tales como que no capta el impacto del ahorro o de las deudas sobre la posición económica de los individuos, o que el método de escalas para obtener la renta equivalente no es el más adecuado para normalizar la renta de acuerdo con las necesidades de las personas, e incluso que la renta suele estar medida con errores (Whelan y Maître, 2008). A lo que se une la posición de autores que, como se ha indicado, sostienen directamente la necesidad de ampliar el concepto de pobreza,

de modo que ésta debe ser evaluada, no solo a partir de su dimensión monetaria, sino como un fenómeno multidimensional vinculado con las diversas capacidades del ser humano (Sen, 2000). Como resultado de todo ello, actualmente no existe discusión acerca de la naturaleza multidimensional de la pobreza, cuya consideración la vincula al concepto, más actual, de exclusión social.

La exclusión social puede ser entendida como un proceso que aleja o excluye, total o parcialmente, a individuos o colectivos de personas de las redes sociales, económicas y culturales de la sociedad (Lee-Murie, 1999). El propio Sen (2000) señala las relaciones que existen entre la pobreza multidimensional y la exclusión social y sostiene que es en el contexto de un concepto multidimensional de la pobreza en el que puede apreciarse mejor las contribuciones empíricas realizadas desde la perspectiva de la exclusión social.

En este sentido, la Unión Europea estableció explícitamente que el análisis de la exclusión social debería ir más allá del estudio de la pobreza monetaria, reconociendo el carácter multidimensional del fenómeno. Según la Comisión Europea (1992), la exclusión social es el resultado de *"mecanismos por los cuales las personas y grupos son excluidos de participar en los cambios sociales, de las prácticas y los derechos que fundamentan la integración social y la identidad. La exclusión social va más allá de la participación en la vida laboral; se siente y se muestra en los campos de la vivienda, la educación, la salud y el acceso a los servicios"*. Por su parte, el Consejo de Europa celebrado en Lisboa en marzo del año 2000 establecía en el punto 29 de las conclusiones de presidencia que *"es inaceptable el número de personas que viven en la Unión por debajo del umbral de pobreza y excluidas socialmente. Deben tomarse medidas que tengan un impacto decisivo en la erradicación de la pobreza"*. Asimismo, en otro documento recientemente publicado por EUROSTAT (2010), se considera que la exclusión social se relaciona con *la incapacidad para disfrutar de los niveles de participación que la mayor parte de sociedad da por hecho*.

Aunque el concepto de exclusión social y sus relaciones con otros conceptos afines se clarifica posteriormente en este estudio, en este Capítulo se lleva a cabo un análisis de la exclusión social a partir de un *concepto operativo*, siguiendo las sugerencias de Atkinson, et al (2002, p. 3), y que se relaciona, concretamente, con la lista de preocupaciones que forman parte de la Agenda Social de la Unión Europea y que se desea mitigar o erradicar en los Estados miembros: la pobreza monetaria, la privación material, la baja preparación educativa, las desventajas en el mercado laboral, el desempleo, la mala salud, la vivienda precaria, el analfabetismo y la incapacidad para vivir en la sociedad.

La metodología utilizada para analizar la exclusión social en este Capítulo procede de la medición de la pobreza multidimensional² e implica, en primer lugar, la selección de las dimensiones que caracterizan el fenómeno de la exclusión social. De acuerdo con Alkire (2008), existen cinco formas posibles de seleccionar las dimensiones:

1. decidir en función de los datos disponibles;
2. realizar supuestos implícitos o explícitos sobre las valoraciones de las personas;
3. aceptar los resultados de determinadas pruebas empíricas para conocer los valores de la gente;
4. confiar en los resultados de diferentes procesos deliberativos participativos; y
5. seleccionar las dimensiones que se relacionan con una lista que ha alcanzado un grado de legitimidad debido al acuerdo general público (los ejemplos de tales listas en la esfera internacional son los derechos humanos universales o los principios de la declaración del milenio).

Tras elegir las dimensiones, el siguiente paso es proceder a la selección de las variables o ítems que han de servir para caracterizar cada dimensión, teniendo en cuenta que debe buscarse un equilibrio entre el número de variables y la información adicional que sobre la exclusión social nos proporcionan cada una de ellas.

La siguiente decisión metodológica tiene que ver con la forma de agregar y resumir la información existente. Según Atkinson et al (2002, p. 72), se pueden diferenciar dos formas principales de agregación. La primera consiste en el diseño y la construcción de indicadores simples de exclusión para cada una de las variables consideradas y luego agregar dichos indicadores simples en un indicador sintético³.

La segunda forma consiste en combinar las diferentes formas de exclusión a nivel individual y medir el nivel de exclusión global a partir de las carencias o privaciones que manifiestan las personas. En este sentido, se ha propuesto dos enfoques en la construcción de las medidas de exclusión social. Un primer conjunto de medidas se ha propuesto considerando ciertos axiomas que caracterizan la pobreza multidimensional⁴ (Tsui, 2000; Bourguignon y Chakravarty, 2003). Un segundo conjunto de índices han sido propuesto a partir del cómputo del número de carencias o privaciones materiales de las personas en la sociedad en la que viven (Alkire y Foster, 2008; Atkinson, 2003).

² En Silber (2007) y en Alkire y Foster (2008) se puede encontrar una revisión de los diferentes enfoques que se han seguido en el estudio de la pobreza multidimensional.

³ Un ejemplo sería el *índice de desarrollo humano (IDH)* de Naciones Unidas (1997). Este índice resume la información de tres dimensiones básicas: la renta, la educación y la esperanza de vida al nacer.

⁴ Kakwani y Silber (2008) resumen los axiomas que son deseables que cumpla una medida de pobreza multidimensional y presentan diferentes índices, junto con sus propiedades.

Este último enfoque es el seguido por la Unión Europea para analizar la privación material y el que se empleará en el siguiente epígrafe, aplicado a Castilla y León. Posteriormente, también se utilizará dicho enfoque para realizar una aproximación a la medición de la exclusión social en Castilla y León partiendo de los datos de la ECV del año 2008.

3.2 Análisis de la privación material en Castilla y León

A continuación, se aborda el análisis del fenómeno de la exclusión social en Castilla y León a través de la evaluación de la situación de *privación material* de las personas, entendida ésta como la carencia forzosa de una combinación de variables o ítems que representan las condiciones de vida materiales, tales como la situación de la vivienda, la posesión de ciertos bienes duraderos en el hogar y la capacidad económica para afrontar determinados requerimientos básicos de la vida (EUROSTAT, 2009).

Como se ha indicado, el primer problema metodológico que surge es la selección de las dimensiones y las variables o ítems que sirven para caracterizar dichas dimensiones. Siguiendo el trabajo de Guio y Maquet (2007), sobre el que se fundamenta los trabajos de EUROSTAT, y el trabajo de Whelan y Maitre (2008), ambos basados en la ECV, se han considerado tres dimensiones. La primera tiene en cuenta la capacidad financiera del hogar y utiliza indicadores no monetarios; la segunda se fija en el nivel de equipamiento del hogar; y la tercera se basa en las condiciones de habitabilidad de las viviendas. Las diversas variables utilizadas para detectar necesidades en cada una de estas dimensiones se recogen en la tabla 3.2.1.

Tabla 3.2.1 Variables de la ECV que caracterizan la situación de privación

Capacidad financiera del hogar
1. Retrasos en el pago de la hipoteca o del alquiler de la vivienda
2. Retrasos en el pago de las facturas de la electricidad, el agua, el gas en los últimos años
3. Retrasos en las compras aplazadas u otros préstamos
4. No poder permitirse ir de vacaciones fuera de casa al menos una semana al año
5. No poder permitirse el hogar una comida de carne, pollo o pescado (o equivalentes para los vegetarianos) al menos dos días a la semana
6. No poder mantener la vivienda a una temperatura adecuada durante el invierno
7. No tener el hogar capacidad para afrontar gastos imprevistos

Continúa

Equipamiento del hogar

1. No poder permitirse teléfono (incluido móvil) en la vivienda
2. No poder permitirse Televisión en color en la vivienda
3. No poder permitirse ordenador en la vivienda
4. No poder permitirse lavadora en la vivienda
5. No poder permitirse coche en la vivienda

Habitabilidad del hogar

1. Vivienda con problemas de goteras, humedades en paredes, suelos, ...o podredumbre en suelos, marcos de puertas, ...
2. Vivienda con bañera o ducha
3. Vivienda con inodoro con agua corriente en el interior
4. Vivienda con escasez de luz natural
5. Vivienda con problemas de ruidos producidos por vecinos o procedentes del exterior
6. Vivienda con problemas de contaminación, suciedad u otros problemas medioambientales
7. Vivienda con problemas de delincuencia o vandalismo en la zona

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2008 (INE).

La utilización de estas variables para que recojan la situación de privación de las personas se ha realizado considerando que el individuo no paga los bienes, por no tener suficiente capacidad financiera; que no posee en su hogar ciertos elementos, porque no puede permitirse afrontar su coste; y que vive en determinadas condiciones en su vivienda porque, igualmente, no puede permitirse mejorarlas o cambiarse a otra.

Con el fin de estudiar la privación material, se analiza, en primer lugar, el porcentaje de personas que presentan las carencias contempladas en la Tabla 3.3.1 dentro de la población total, así como también dentro del colectivo de personas en riesgo de pobreza y dentro de los que no tienen dicha consideración. Y ello, tanto para España como para Castilla y León, siempre a partir de los datos proporcionados por la ECV del año 2008. Posteriormente, también se estudiará el nivel de privación existente de acuerdo con dos indicadores adoptados recientemente por la Unión Europea para caracterizar la privación material dentro de los Estados miembros.

3.2.1 La capacidad financiera de los hogares

El análisis de las necesidades financieras de las personas va a tener en cuenta la respuesta positiva de éstas ante retrasos en el pago de diversos elementos como, por ejemplo, la hipoteca, el alquiler o las facturas aplazadas (todas las variables están recogidas en la tabla 3.2.1 y en la tabla 3.2.2).

Tabla 3.2.2 Porcentaje de personas que habitan hogares con problemas de capacidad financiera, 2007

	Castilla y León			España		
	Población			Población		
	Pobre	No Pobre	Total	Pobre	No Pobre	Total
Retrasos en el pago de la hipoteca o el alquiler	10,2	5,6	6,1	15,6	6,8	8,3
Retrasos en el pago de facturas...	2,8	1,2	1,6	7,0	3,1	3,9
Retrasos en compras aplazadas o préstamos	5,0	5,2	5,2	12,7	7,4	8,2
No poder permitirse vacaciones	45,9	23,6	28,2	56,5	28,7	34,1
No poder permitirse comer carne, pollo o pescado	1,2	0,3	0,4	4,0	1,4	1,9
No poder mantener la vivienda a una temperatura adecuada	8,4	1,6	3,0	10,7	3,5	4,9
No poder afrontar gastos imprevistos	32,8	16,6	19,9	47,0	22,5	27,3
No tener capacidad para llegar a fin de mes	31,8	21,6	23,6	47,9	25,5	29,9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2008 (INE).

La mayor dificultad financiera que presentan los castellanos y leoneses, como puede observarse en la tabla 3.2.2, radica en no tener la capacidad financiera suficiente para poder pagarse unas vacaciones fuera de casa, al menos una semana al año, pues más del 28% no puede realizar dicha actividad. Una proporción algo menor (el 23,6%) no tiene capacidad para llegar a fin de mes. El 20% no puede afrontar gastos imprevistos, siendo las restantes proporciones relativamente inferiores. En España, estos son también los tres problemas financieros más habituales, aunque los porcentajes de población con estas tres carencias son mayores que a nivel regional.

La mayor dificultad financiera que presentan la población de la Región que no supera el umbral de pobreza (*POB pobre*) es la de no poder pagar unas vacaciones (el 46%). Las dos siguientes dificultades son la de no poder afrontar ciertos gastos imprevistos (el 33%) y la de no poder llegar a fin de mes (el 32%). Comparando con España, encontramos las principales privaciones en los mismos aspectos, aunque los datos muestran que la situación regional es algo mejor. Así, entre los españoles que se encuentran en riesgo de pobreza, los que no pueden permitirse ir de vacaciones son más de la mitad (el 56,5%), siendo también casi la mitad los que no pueden llegar a fin de mes (el 47,9%), ni afrontar gastos imprevistos (47,0%).

Como resumen podemos señalar que, respecto a la capacidad de las personas para afrontar sus cargas financieras, los problemas más graves se relacionan con el pago de unas vacaciones, el pago de gastos imprevistos y las dificultades para llegar a fin de mes. Dichas dificultades financieras se observan en mayor proporción, como era de esperar, entre los que no superan el umbral de pobreza. Independientemente de la condición de pobre o no pobre, los porcentajes de personas con problemas financieros son siempre mayores en España que en Castilla y León.

Si agrupamos los diversos aspectos financieros para calcular el número de problemas a los que se enfrentan las diversas poblaciones analizadas (tabla 3.2.3), se observa que la proporción de personas sin privaciones de Castilla y León es el 58,4%, bastante superior al conjunto nacional (el 51,3%). Presentan, en ambos contextos, una peor situación las personas que no superan el umbral de pobreza, con porcentajes de privación del 39,1% y del 26,9%, respectivamente. Las personas que manifiestan tener únicamente una dificultad financiera representan, en Castilla y León, algo menos del 20% del total, sobrepasando este valor el grupo de los pobres (el 22,5%). Si bien los que declaran habitar en hogares con dos problemas son algo más del 11%, dentro de los que no superan el umbral de pobreza esta situación afecta al 20,3%. Las personas con problemas financieros en 3 aspectos representan al 8,1% del total de castellanos y leoneses y al 13,1% de los pobres de la Región. En España, la situación es algo peor. Así, los que tienen 3 dificultades financieras (el 11,4%) suponen prácticamente la misma proporción que los que señalan tener 2 dificultades en la región (el 11,5%).

Tabla 3.2.3 Porcentaje de personas con problemas de privación de recursos relacionados con la capacidad financiera, 2007

	Castilla y León			España		
	Población			Población		
	Pobre	No Pobre	Total	Pobre	No Pobre	Total
Sin privación	39,1	63,3	58,4	26,9	57,3	51,3
Con privación en 1 recurso	22,5	17,8	18,8	19,8	16,9	17,5
Con privación en 2 recursos	20,3	9,3	11,5	19,2	11,8	13,3
Con privación en 3 recursos	13,1	6,8	8,1	21,3	9,0	11,4
Con privación en 4 recursos	2,5	2,1	2,2	6,7	3,0	3,8
Con privación en 5 recursos	1,4	0,7	0,9	3,9	1,4	1,9
Con privación en 6 o más recursos	1,1	0,0	0,2	2,2	0,6	0,9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2008 (INE).

3.2.2 El equipamiento de los hogares

Este apartado analiza la situación de las personas que no pueden permitirse tener ciertos bienes en su hogar. Dicha privación será considerada reflejo de una situación más precaria que la de aquellas otras personas que, por ejemplo, no tienen dificultad para que su hogar disponga de teléfono, televisor en color, ordenador, lavadora o coche.

Según los datos de la ECV (2008), el bien del que carece la mayor proporción de población es el ordenador y, a continuación, el coche (tabla 3.2.4). Así, el 5,9% de los castellanos y leoneses no dispone de un ordenador en su casa frente al 7,2% del conjunto de los españoles. En cuanto al coche, los porcentajes se reducen al 2,7% y al 4,6% a escala regional y nacional, respectivamente. La situación de privación de bienes se agrava entre la población caracterizada como pobre, en la que las proporciones aumentan al 7,6% en el caso del ordenador y al 3,7% en el del coche. En España, los que no pueden permitirse tener un ordenador en su hogar suponen más del 15% de la población situación de pobreza y el 11% los que no pueden costearse un coche.

En el lado opuesto, según datos de la ECV (2008), se encontraría la privación en el hogar de teléfono, lavadora y televisor, que apenas tiene relevancia en Castilla y León, ni siquiera entre la población por debajo del umbral de pobreza. En este caso, también la situación en el ámbito regional es mejor que la existente en el conjunto nacional.

Tabla 3.2.4 Equipamiento del hogar. Porcentaje de personas, 2007

No poder permitirse...	Castilla y León			España		
	Población			Población		
	Pobre	No Pobre	Total	Pobre	No Pobre	Total
Teléfono	0,0	0,0	0,0	0,8	0,1	0,2
Televisión	0,2	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1
Ordenador	7,6	5,4	5,9	15,3	5,2	7,2
Lavadora	0,0	0,0	0,0	0,6	0,1	0,2
Coche	3,7	2,4	2,7	10,7	3,1	4,6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2008 (INE).

Las escasas dificultades en el equipamiento del hogar, se ven ratificados al analizar el número de personas que viven en casas que presentan diversos problemas de equipamiento (tabla 3.2.5). En este sentido, la proporción de personas que se encuentran privadas de, al menos, un recurso se sitúa en torno al 8% en Castilla y León y en torno al 11% en el conjunto de España. Por su parte, dentro del colectivo de personas que no alcanzan el umbral de pobreza, nos encontramos con valores que superan ligeramente el 10%, en el caso de Castilla y León, pero que sobrepasa el 21% en España.

Las personas que presentan problemas de privación dentro de sus hogares lo son principalmente de un único recurso, mientras que los que no pueden permitirse disponer de 2 o más de los bienes analizados representan solamente el 0,4% del total de castellanos y leoneses (el 1,3%, si se trata de población en situación de pobreza) y el 1,7% de los españoles (el 5,2% en lo que respecta a la población pobre).

Tabla 3.2.5 Porcentaje de personas con problemas de privación de recursos relacionados con el equipamiento del hogar, 2007

	Castilla y León			España		
	Población			Población		
	Pobre	No Pobre	Total	Pobre	No Pobre	Total
Sin privación	89,8	92,4	91,9	78,2	92,4	89,6
Con privación en 1 recurso	9,0	7,4	7,8	16,6	6,7	8,6
Con privación en 2 recursos	1,3	0,2	0,4	4,8	0,9	1,6
Con privación en 3 o más recursos	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2008 (INE).

3.2.3 La habitabilidad de las viviendas

Las variables analizadas en este apartado recogen problemas de habitabilidad de la vivienda por carecer éstas de ciertos elementos que pueden considerarse como básicos para que la vivienda presente unas condiciones mínimas de acogimiento. Se tendrán en cuenta tanto ciertos elementos externos (tales como la ubicación de la vivienda en entornos con ruidos o contaminación), como elementos internos de la vivienda (por ejemplo, la existencia de goteras o escasez de luz natural).

Los elementos estudiados se recogen en la tabla 3.2.6. Se comprueba que el problema que afecta al mayor número de personas es la presencia de ruidos procedentes de los vecinos o del exterior (el 21,8% de la población española y el 19,5% de los castellanos y leoneses). Un número de personas algo inferior sufre problemas de goteras o humedades en los suelos o paredes de sus viviendas, así como problemas relacionados con la delincuencia o el vandalismo. En este caso, ambas proporciones superan la cota del 15% entre los españoles, mientras que, entre los castellanos y leoneses, serían del 19,2% para el primero y del 11,6% para el segundo. Entre la población pobre, el 30,5% de los que habitan en Castilla y León tiene viviendas con goteras y humedades, cifra muy superior a la del territorio nacional (el 21%). Las proporciones de personas por debajo del umbral de pobreza que presentan carencias relacionadas con el resto de ítems son mayores en Castilla y León que en España, excepto en contaminación, que son iguales, y en ruidos y delincuencia, que son inferiores.

Tabla 3.2.6 Habitabilidad del hogar. Porcentaje de personas, 2007

	Castilla y León			España		
	Población			Población		
	Pobre	No Pobre	Total	Pobre	No Pobre	Total
Goteras y humedades	30,5	16,3	19,2	21,0	14,4	15,7
Bañera	1,2	0,0	0,2	0,5	0,0	0,1
Agua corriente	0,4	0,0	0,1	0,3	0,0	0,1
Luz natural	8,5	4,5	5,3	6,8	5,5	5,8
Ruidos	15,3	20,6	19,5	20,2	22,2	21,8
Contaminación	12,3	7,8	8,7	12,3	13,7	13,4
Delincuencia	11,8	11,6	11,6	16,3	15,0	15,2

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2008 (INE).

Si analizamos el número de problemas de habitabilidad de las viviendas (tabla 3.2.7) se observa que más de la mitad de la población no presentan ninguno, ni en Castilla y León (casi el 60%) ni en España (el 55,8%). Dentro del colectivo de personas que habita en viviendas con alguna deficiencia, la mayor parte presenta sólo una. Así, el porcentaje de castellanos y leoneses que tienen un problema de habitabilidad es el 27%, mientras que los que tienen dos se reduce hasta el 7,3%. En España, las cifras muestran una proporción inferior a la Regional para los que tienen un único problema de habitabilidad (el 25,5%), pero la proporción de los que tienen dos es superior (el 11,6%). La situación se agrava entre las personas que no superan el umbral de pobreza, situándose por encima del 34% en Castilla y León y del 27% en España.

Tabla 3.2.7 Porcentaje de personas con problemas de privación de recursos relacionados con la habitabilidad de la vivienda, 2007

	Castilla y León			España		
	Población			Población		
	Pobre	No Pobre	Total	Pobre	No Pobre	Total
Sin privación	47,9	61,7	58,9	52,4	56,6	55,8
Con privación en 1 recurso	34,6	25,1	27,0	27,5	24,9	25,5
Con privación en 2 recursos	10,3	6,5	7,3	12,3	11,5	11,6
Con privación en 3 recursos	5,1	4,5	4,6	6,3	5,2	5,4
Con privación en 4 o más recursos	2,3	2,2	2,3	1,6	1,8	1,7

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2008 (INE).

Las personas que habitan en viviendas con deficiencias en 4 o más elementos representan en torno al 2% de la población regional y nacional. Este porcentaje sube ligeramente al 2,3% entre la población pobre de Castilla y León, y cae al 1,6% entre los pobres para el conjunto de España.

En síntesis, en Castilla y León, el problema de privación al que se enfrenta un elevado número de personas tiene que ver con su capacidad financiera, pues el 41,6% tiene dificultad para sufragar el pago de alguno de los aspectos analizados contando únicamente con sus recursos económicos. En este sentido, el principal problema es no poderse pagar unas vacaciones fuera de casa al menos una vez al año. Otro problema importante de privación tiene que ver con las dificultades del individuo para poder vivir en una vivienda con unas mínimas condiciones de habitabilidad. En este caso, aquellos que presentan uno o más problemas de habitabilidad estudiados son el 41,1% de la población. Dentro de estos problemas también destaca la presencia de ruidos de otros vecinos o del exterior y la existencia de goteras o humedades en las paredes, techos y suelos de la vivienda (el 19% en ambos casos). Por último, el problema de

privación que afecta a la menor proporción de personas son los relacionados con el equipamiento de la vivienda. Sólo el 8,1% de los castellanos y leoneses y el 10,4% de los españoles presentan privación en alguno de los bienes analizados, destacando entre ellos la falta de ordenador (el 5,9% y el 7,2%, respectivamente).

También se comprueba que, en Castilla y León, prácticamente todos los hogares poseen teléfono y televisor (0,2% entre la población pobre), sólo un 0,4% no puede permitirse comer carne, pollo o pescado al menos dos días a la semana (1,2% entre los pobres) y apenas el 0,2% carece de baño o ducha en su vivienda y el 0,1% carece de inodoro con agua corriente en el interior (1,2% y 0,4% entre los pobres, respectivamente).

3.2.4 La privación material

3.2.4.1 EL NIVEL DE PRIVACIÓN MATERIAL EN CASTILLA Y LEÓN Y EN ESPAÑA

Una vez analizadas las variables relacionadas con la privación material, estudiaremos el comportamiento de dos índices que han sido recientemente incorporados a la lista de indicadores aprobados por la Unión Europea para evaluar la pobreza y la exclusión social en los Estados miembros. Se trata de índices que contemplan diversas dimensiones de las condiciones materiales en las que viven las personas (EUROSTAT, 2009).

El primero es *la tasa de privación*. Este indicador mide su incidencia y se calcula como el porcentaje de población que carece forzosamente de, al menos, tres de los nueve siguientes ítems:

1. Capacidad para pagar sin retrasos las facturas o las cuotas de préstamos⁵.
2. Capacidad para poder pagar unas vacaciones fuera de casa, al menos una semana al año.
3. Capacidad para permitirse una comida de carne, pollo o pescado (o equivalentes para los vegetarianos) al menos cada dos días.
4. Capacidad para afrontar gastos imprevistos.
5. Capacidad del hogar para mantener la vivienda con una temperatura adecuada durante los meses de invierno.
6. Disponer de teléfono.
7. Disponer de televisión en color.
8. Disponer de lavadora.
9. Disponer de coche.

⁵ Incluye los retrasos en el pago de la hipoteca o del alquiler de la vivienda, en el pago de las facturas de la electricidad, el agua, el gas en los últimos años o en el pago de las compras aplazadas u otros préstamos.

El segundo indicador trata de medir la intensidad de la privación material y viene determinado por *el número medio de ítems de los que carece la población que se encuentra en situación de privación*.

La tabla 3.2.8 recoge el valor de estos dos indicadores para Castilla y León y para España, a lo largo del periodo temporal 2003-2007.

Tabla 3.2.8 Evolución del nivel de privación material en España y Castilla y León

	Castilla y León			España		
	% de población con privación de ítems	Nº de personas con privación	Nº medio de ítems que carece la población con privación	% de población con privación de ítems	Nº de personas con privación	Nº medio de ítems que carece la población con privación
2003	4,8	114.239	3,3	13,4	5.305.736	3,4
2004	6,7	162.839	3,2	10,8	4.597.304	3,4
2005	5,6	136.947	3,2	10,8	4.686.464	3,4
2006	4,6	112.473	3,4	9,5	4.215.770	3,4
2007	4,4	107.625	3,2	8,7	3.936.771	3,4

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV de los años 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (INE).

El porcentaje de población en situación de privación material en Castilla y León en el año 2007 se situó en torno al 4,4% de la población, el menor valor dentro del período temporal analizado, si bien este índice de privación no ha variado de forma importante en dicho periodo. En España, dicho porcentaje es mayor, aunque ha ido disminuyendo de forma continua entre 2003 y 2007, pasando del 13,4% al 8,7%, respectivamente. Durante el periodo analizado, el número medio de ítems del que carece la población en situación de privación apenas ha variado (3,2 ítems en Castilla y León, frente a 3,4 en España) y se sitúa cerca del umbral fijado para conocer si una persona se encuentra en estado de privación o no (3 ítems).

Tanto en el ámbito Regional como en el nacional, de los nueve ítems considerados para calcular los dos índices de privación material, las carencias más importantes de los que se encuentran en una situación de privación son la incapacidad para pagar unas vacaciones fuera de casa, al menos una semana al año, y la incapacidad para afrontar gastos imprevistos (tabla 3.2.9). Dependiendo del año analizado, la tercera carencia en importancia varía entre la incapacidad para mantener la vivienda a una temperatura adecuada en invierno y los retrasos en el pago de facturas o de las cuotas de préstamos. Por ejemplo, en el año 2007, el porcentaje de personas con privación que vivió en un hogar que no podía mantener la vivienda con una temperatura adecuada durante los meses de invierno fue el 42,2% en Castilla y León

y el 40,0% en España. En cuanto al porcentaje que tuvo retrasos en el pago de facturas o cuotas de préstamos, éste se situó en torno al 41% en Castilla y León, mientras que en España fue ligeramente superior al 50%. Un porcentaje mínimo de personas con privación (incluso en algunos años un valor nulo) carecía de teléfono, televisión en color y lavadora en ese año.

Si comparamos la situación de Castilla y León con la del resto de regiones españolas en el año 2007, se comprueba que Aragón es la Región con menor porcentaje de personas en situación de privación material (el 2,4%). Otras regiones con una tasa de privación que no supera el 5% son el País Vasco, Cantabria y Castilla y León. En el extremo opuesto se encuentran las Ciudades Autónomas de Melilla y de Ceuta, con índices de privación material del 18% y del 20%, respectivamente (gráfico 3.2.1).

Resulta también interesante contrastar la posición de las regiones con respecto a la incidencia de la pobreza monetaria y con respecto a la privación. Un primer hecho a destacar es que, en todos los casos, el porcentaje de personas en situación de privación material es menor que el de personas cuya renta no supera el umbral de pobreza. También hay que resaltar que la posición de las regiones varía considerablemente en función del indicador que se utilice. Hay algunas, como Extremadura, Castilla-La Mancha o Castilla y León, que mejoran considerablemente su posición con el índice de privación; mientras que otras, como las Islas Baleares, la Ciudad Autónoma de Melilla, la Comunidad Valenciana o la Comunidad Foral de Navarra la empeoran sensiblemente. En lo que respecta a Castilla y León, ésta ocupa la 4ª mejor posición en términos del dicho índice (4,4%).

Comparando la situación de Castilla y León con respecto a los países de la Unión Europea, se comprueba que el nivel de privación de Castilla y León es similar al de Luxemburgo (el país de la Unión con el menor nivel de privación), lejos de países como Bulgaria o Rumania, donde el porcentaje de personas en situación de privación material alcanza el 50% o más en 2007 (EUROSTAT, 2010).

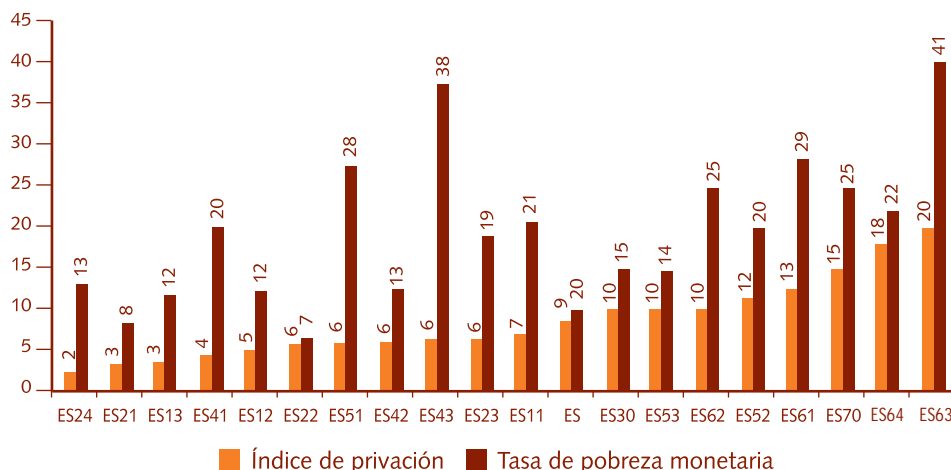
Al respecto, cabe recordar que, de acuerdo con el análisis realizado en un Capítulo precedente de este estudio, la tasa de pobreza de Castilla y León en ese año (20,4%) era mucho mayor que la de Luxemburgo (13%), ocupando la Región una de las peores posiciones dentro del contexto europeo.

Tabla 3.2.9 Evolución del porcentaje de personas con privación material que presenta carencias en determinados ítems en Castilla y León y en España

	Castilla y León							España			
	2003	2004	2005	2006	2007	2007	2007	2004	2005	2006	2007
Retrasos en el pago de facturas o de cuotas de préstamos	20,5	38,3	49,0	42,3	41,4	41,0	41,0	36,7	30,0	40,8	50,7
Incapacidad para pagar unas vacaciones fuera de casa, al menos una semana al año	100,0	96,9	99,7	100,0	95,1	97,5	96,8	97,9	97,4	96,4	96,4
Incapacidad para permitirse una comida de carne, pollo o pescado o equivalentes para los vegetarianos al menos cada dos días	19,7	3,1	12,0	15,8	10,3	14,1	16,7	22,1	18,1	18,1	18,0
Incapacidad para afrontar gastos imprevistos	83,8	90,2	92,7	100,0	95,7	97,1	95,6	95,0	96,8	95,3	95,3
Incapacidad del hogar para mantener la vivienda con una temperatura adecuada durante los meses de invierno	58,8	41,0	46,4	37,5	42,9	50,9	52,0	59,3	51,6	40,0	40,0
Sin teléfono	9,5	4,8	0,0	4,7	0,0	6,7	6,0	3,7	2,6	2,6	2,4
Sin TV color	3,0	0,7	2,4	5,7	0,0	1,4	1,4	0,6	1,0	0,6	0,6
Sin lavadora	0,7	0,4	1,4	2,3	0,0	2,1	2,5	4,0	1,9	1,9	1,5
Sin coche	29,2	47,4	17,0	30,7	30,3	32,4	36,8	30,7	30,3	34,0	34,0

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV de los años 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (INE).

Gráfico 3.2.1 Índice de privación y tasa de pobreza monetaria de las comunidades autónomas, 2007 (%)



ES11: Galicia, ES12: Principado de Asturias, ES13: Cantabria, ES21: País Vasco, ES22: Comunidad Foral de Navarra, ES23: La Rioja, ES24: Aragón, ES30: Comunidad de Madrid, ES41: Castilla y León, ES42: Castilla-La Mancha, ES43: Extremadura, ES51: Cataluña, ES52: Comunidad Valenciana, ES53: Islas Baleares, ES61: Andalucía, ES62: Región de Murcia, ES63: Ciudad Autónoma de Ceuta, ES64: Ciudad Autónoma de Melilla, ES70: Canarias.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV de los años 2004 y 2008 (INE).

3.2.4.2 LA RELACIÓN ENTRE PRIVACIÓN MATERIAL Y RIESGO DE POBREZA

Con el fin de seguir profundizando en la relación entre pobreza monetaria y privación, se ha calculado su distribución conjunta (tabla 3.2.10). Es decir, los porcentajes de personas que no padecen ni pobreza monetaria ni privación material; los que padecen pobreza monetaria, pero no privación; los que padecen privación, pero no pobreza monetaria; y, finalmente, los que padecen situación de privación y de pobreza monetaria. Este último porcentaje es lo que se ha denominado *tasa de pobreza consistente* (Callan et al., 1993; Nolan y Whelan, 1996 y Whelan, Nolan y Maitre, 2006)⁶.

En 2003, el 73% de la población de Castilla y León no se encontraba en situación de privación ni en riesgo de pobreza. En el año 2007, dicho porcentaje sube hasta el 77%. En España estos valores fueron del 72,2% y del 75,2% en esos años, respectivamente.

Tanto en España como en Castilla y León, la mayoría de las personas en situación de privación, no son pobres en términos monetarios. Similarmente, la mayoría de las personas en riesgo de pobreza, no se encuentra en situación de privación material. Sólo una pequeña proporción de los dos grupos de personas se superpone, lo

que representa la *pobreza consistente*. Concretamente, en Castilla y León, el porcentaje de personas que se encuentran simultáneamente en situación de pobreza y privación fue del 3% en el año 2003 y del 1,6% en el 2007. Estos valores son más bajos que la media nacional, hecho que contrasta con la evolución que presenta el indicador de pobreza monetaria, aunque resulta coherente con la trayectoria descendente del índice de privación.

Tabla 3.2.10 Distribución conjunta de las personas que padecen privación y/o pobreza monetaria (%), 2007

	Castilla y León					España				
	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007
Privación	4,8	6,7	5,6	4,6	4,4	13,4	10,8	10,8	9,5	8,7
Pobreza monetaria	25,1	25,4	24,7	22,6	20,4	19,9	19,7	19,9	19,8	19,7
Privación y pobreza monetaria	2,9	3,7	1,8	2,0	1,6	5,5	4,7	4,9	4,3	3,6
Privación pero no pobreza monetaria	1,9	3,0	3,8	2,6	2,7	8,0	6,1	6,0	5,3	5,2
Pobreza monetaria pero no privación	22,1	21,8	22,8	20,6	18,7	14,5	15,1	15,0	15,5	16,1
Ni privación ni pobreza monetaria	73,0	71,6	71,5	74,9	76,9	72,2	74,2	74,2	75,0	75,2

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV de los años 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (INE).

El riesgo de sufrir privación es mayor entre los que se encuentran en una situación de pobreza monetaria que entre los no lo están (gráfico 3.2.2). Este riesgo relativo se ha calculado a través del valor del cociente entre el porcentaje de personas que se encuentran en situación de privación dentro de los que ya se hallan en una situación de pobreza monetaria y dicho porcentaje pero entre aquéllos que no se encuentran en situación de pobreza monetaria. Es decir:

$$\text{Riesgo relativo}_{pr} = \frac{\frac{P_{prpm}}{P_{pm}}}{P_{npm}}$$

⁶ Algunos países, como Irlanda, tienen incorporado la tasa de pobreza consistente como uno de los indicadores oficiales para analizar la pobreza en el país.

donde p_{prpm} es el porcentaje de persona en situación de privación y pobreza monetaria; p_{pm} es el porcentaje de personas en situación de pobreza monetaria; p_{prnpm} es el porcentaje de personas en situación de privación y de no pobreza monetaria y p_{npm} es el porcentaje de personas en situación de no pobreza monetaria⁷. Si el valor del riesgo relativo es igual a 1, significa que la probabilidad de padecer privación material es la misma entre las personas que se encuentran en una situación de pobreza monetaria que las que no se encuentran.

Gráfico 3.2.2 Riesgo relativo de encontrarse en situación de privación entre los pobres y los no pobres monetarios



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV de los años 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (INE).

Como se aprecia en dicho gráfico, en el año 2003, los castellanos y leoneses en situación de pobreza monetaria tenían 4,5 veces más posibilidades de padecer también privación material que aquéllos con rentas superiores al umbral de pobreza (60% de la renta mediana de España en ese año). Este riesgo relativo, que supera al valor para el caso nacional (2,7), fue disminuyendo durante los dos años siguientes hasta situarse

⁷ Por ejemplo, para el año 2003, dichos porcentajes serían los siguientes: $p_{prpm} = 2,9$; $p_{pm} = 25,1$; $p_{prnpm} = 1,9$ y $p_{npm} = (100-25,1)$, lo que daría lugar a un riesgo relativo de 4,5.

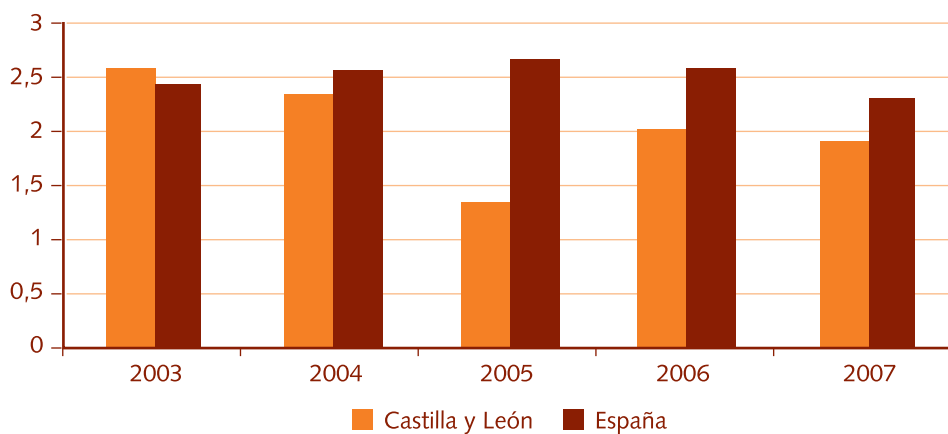
en torno a valor 1,5 en el año 2005. Posteriormente, ha vuelto a crecer hasta alcanzar el valor de 2,3 en el año 2007, que está por debajo del promedio nacional (2,8).

Análogamente, se ha calculado el riesgo relativo de encontrarse en situación de pobreza monetaria entre aquéllos que ya sufren privación material en comparación con los que siendo pobres monetarios no presentan privaciones (gráfico 3.2.3). En este caso el riesgo relativo se ha calculado como el cociente entre el porcentaje de hallarse en una situación de pobreza monetaria entre los que se encuentran en una situación de privación y dicho porcentaje entre los que no se encuentran en situación de privación, es decir,

$$\text{Riesgo relativo}_{pr} = \frac{\frac{P_{prpm}}{P_{pr}}}{\frac{P_{nprpm}}{P_{npr}}}$$

donde p_{prpm} es el porcentaje de personas en situación de privación y pobreza monetaria; p_{pr} es el porcentaje de personas en situación de privación; p_{nprpm} es el porcentaje de personas en situación de no privación y de pobreza monetaria y p_{npr} es el porcentaje de personas en situación de no privación⁸.

Gráfico 3.2.3 Riesgo relativo de encontrarse debajo del umbral de pobreza monetaria entre las personas con privaciones y las que no lo están



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV de los años 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 (INE).

⁸ Por ejemplo en el año 2003, estos porcentajes serían $p_{prpm} = 2,9$; $p_{pr} = 4,8$; $p_{nprpm} = 22,1$ y $p_{npr} = (100-4,8)$, lo que daría lugar a un riesgo relativo de 2,6.

Al respecto, se comprueba que es más probable encontrarse en una situación de pobreza monetaria si ya se sufre privación material que si ésta no tiene lugar. Por ejemplo, en Castilla y León, para el año 2007, la probabilidad de encontrarse en una situación de pobreza monetaria entre la población regional con privación material fue casi el doble que entre los que no presentaban estas carencias. A nivel nacional, fue más que doble.

3.2.4.3 LOS COLECTIVOS DE PERSONAS MÁS AFECTADOS POR LA PRIVACIÓN MATERIAL

Se describe, a continuación, el nivel de privación en diferentes grupos de población. Para ello, se utilizan las variables de clasificación que recomienda la Unión Europea (EUROSTAT, 2009). En concreto: el sexo, la edad, el tipo de hogar, la intensidad del trabajo en el hogar, el nivel de actividad más frecuente y el tipo de tenencia de la vivienda. Además, se estudia el nivel de privación de acuerdo con el grado de urbanización, el tamaño del hogar y el nivel educativo alcanzado.

Para analizar el nivel de privación utilizaremos los dos indicadores ya comentados: la *tasa privación material* y el *número medio de ítems de los que éstos carecen*. También se estudiará, entre las personas con privación, el porcentaje que carece de cada uno de los nueve aspectos considerados para construir las medidas de privación. Hay que señalar que, en algunas desagregaciones, el tamaño muestral es muy pequeño, por lo que los resultados deberán interpretarse con cautela.

Globalmente, las diferencias más importantes en el nivel de privación se presentan en el porcentaje de personas con privación dentro de cada uno de los grupos. No existen diferencias significativas en cuanto al promedio de carencias que tienen estas personas en cada desagregación, que se sitúa en torno a los valores medios (3,2). Tampoco se aprecian diferencias importantes en cuanto a los dos ítems de los que carecen un mayor porcentaje de personas con privación y que coinciden, en la mayoría de los casos, con los que se observan en todo el ámbito regional (la incapacidad para pagar unas vacaciones fuera de casa, al menos una semana al año, y la incapacidad para afrontar gastos imprevistos).

Concretamente, atendiendo al grado de urbanización (tabla 3.2.11), se comprueba que, al igual que con la tasa de pobreza monetaria, las zonas poco pobladas son las que presentan mayor porcentaje de personas con privación (el 5,2%), un punto porcentual por encima de las zonas muy pobladas y casi tres puntos porcentuales por encima de las zonas medias. Del total de castellanos y leoneses en situación de privación (107.625 personas), el 55% de ellas (60.149 personas) vive en las zonas menos urbanizadas. No existen diferencias considerables entre el número medio de carencias de la población en los tres tipos de zonas, que se sitúa en torno a 3 ítems.

La incapacidad para pagarse unas vacaciones y la de afrontar gastos imprevistos son las dos carencias más comunes en las personas con privación (siendo éstas las mismas que se observaban para el conjunto de la Región). La incapacidad para mantener adecuada calefacción en el hogar es la tercera carencia en importancia dentro de las zonas medias y en las poco pobladas, afectando al 71% y al 64% de las personas con privación de ambas zonas, respectivamente. En las zonas muy pobladas, en cambio, el tercer problema en importancia son los retrasos en el pago de facturas o cuotas de préstamos, que afecta al 74% de las personas con privación.

Tabla 3.2.11 Nivel de privación por grado de urbanización, 2007

	Porcentaje de población con privación	Número de personas con privación	Número medio de ítems que carece	Porcentaje de población con privación con problemas relacionados con...									
				I1	I2	I3	I4	I5	I6	I7	I8	I9	
Muy poblada	4,2	41.383	3,18	74	87	5	98	9	0	0	0	44	
Media	2,0	6.092	3,00	29	100	0	100	71	0	0	0	0	
Poco poblada	5,2	60.149	3,16	20	100	15	94	63	0	0	0	24	
Castilla y León	4,4	107.625	3,16	41	95	10	96	43	0	0	0	30	

I1: Retrasos en el pago de facturas o de las cuotas de préstamos; I2: Incapacidad para pagar unas vacaciones fuera de casa, al menos una semana al año; I3: Incapacidad para permitirse una comida de carne, pollo o pescado (o equivalentes para los vegetarianos) al menos cada dos días; I4: Incapacidad para afrontar gastos imprevistos; I5: Incapacidad del hogar para mantener la vivienda con una temperatura adecuada durante los meses de invierno; I6: Sin teléfono; I7: Sin TV color; I8: Sin lavadora; I9: Sin coche.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV de 2008 (INE).

Los resultados del nivel de privación teniendo en cuenta el tamaño familiar se muestran en la tabla 3.2.12. En este caso, se comprueba que las personas que viven los hogares con 5 o más personas son las que presentan mayores tasas de privación (el 6,2%). Este comportamiento contrasta con lo que ocurría para la tasa de pobreza monetaria, ya que, para esta última, el mayor valor correspondía a las personas que vivían solas. No obstante, el número de personas con privación que vive en los hogares de mayor tamaño (7.287) representaba menos del 7% de la población con privación de Castilla y León.

Por su parte, las personas que viven en hogares con 2 miembros, cuyo número asciende a 13.590 personas, son las que soportan la menor tasa de privación (el 2,3%). El tipo de hogar donde viven más personas con privación son los que cuentan con 3 miembros, que concentran a 39.237 personas, el 36,5% del total en Castilla y León.

Tabla 3.2.12 Nivel de privación por tamaño del hogar, 2007

	Porcentaje de población con privación	Número de personas con privación	Número medio de ítems que carece	Porcentaje de población con privación con problemas relacionados con...								
				I1	I2	I3	I4	I5	I6	I7	I8	I9
1	5,1	9.687	3,57	2	100	67	100	80	0	0	0	8
2	2,3	13.590	3,38	57	100	6	94	43	0	0	0	38
3	5,7	39.237	3,00	29	87	0	100	45	0	0	0	39
4	4,3	37.824	3,15	50	100	10	90	37	0	0	0	28
+5	6,2	7.287	3,10	90	100	0	100	10	0	0	0	10
Castilla y León	4,4	107.625	3,16	41	95	10	96	43	0	0	0	30

I1: Retrasos en el pago de facturas o de las cuotas de préstamos; I2: Incapacidad para pagar unas vacaciones fuera de casa, al menos una semana al año; I3: Incapacidad para permitirse una comida de carne, pollo o pescado (o equivalentes para los vegetarianos) al menos cada dos días; I4: Incapacidad para afrontar gastos imprevistos; I5: Incapacidad del hogar para mantener la vivienda con una temperatura adecuada durante los meses de invierno; I6: Sin teléfono; I7: Sin TV color; I8: Sin lavadora; I9: Sin coche.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV de 2008 (INE).

Si se analiza el grado de privación según *el número medio de ítems del que carece la población con privación*, se observa que el valor mínimo (3) corresponde a las personas que viven en hogares con 3 miembros, mientras que el valor máximo (3,57) se alcanza entre las personas que viven solas. Estos valores no están muy alejados de la media regional (3,16).

Las dos principales carencias de las personas con privación son comunes a todas las desagregaciones y no difieren de las que presenta el conjunto de Castilla y León. El tercer ítem en importancia varía por tamaño del hogar: los retrasos en el pago de préstamos, entre las personas con privación que viven en hogares con un tamaño familiar de 2, de 4 y de 5 o más miembros; y la incapacidad del hogar para mantener la vivienda con una temperatura adecuada durante los meses de invierno entre las que viven solas o en hogares con un tamaño familiar de 3 miembros.

Al igual que con la tasa de pobreza monetaria, existen grandes diferencias entre el grado de privación de las personas cuya vivienda es de alquiler y los que la tienen en propiedad o en cesión gratuita (tabla 3.2.13). Dentro del primer grupo, el porcentaje de personas en situación de privación es casi del 11%, mientras que dentro del segundo no llega al 4%. No obstante, las personas con privación que viven de alquiler suponen únicamente el 16% del total en Castilla y León, por lo que la gran mayoría, pese a sus privaciones, ocupa una vivienda en propiedad o en cesión gratuita.

La intensidad de la privación es prácticamente igual (en torno a 3 ítems) en los dos grupos considerados en cuanto a la tenencia de la vivienda. Se vuelven a repetir las

dos carencias más importantes que presentan todas las desagregaciones analizadas hasta el momento: la incapacidad para pagar unas vacaciones fuera de casa, al menos una semana al año, y la incapacidad para afrontar gastos imprevistos. La incapacidad del hogar para mantener la vivienda con una temperatura adecuada durante los meses de invierno es la tercera carencia en importancia entre las personas con privación que viven en una vivienda de propiedad o en cesión gratuita, mientras que, entre los que viven en alquiler, son los retrasos en el pago de factura o préstamos.

Tabla 3.2.13 Nivel de privación por el régimen de la tenencia de la vivienda, 2007

	Porcentaje de población con privación	Número de personas con privación	Número medio de ítems que carece	Porcentaje de población con privación con problemas relacionados con...									
				I1	I2	I3	I4	I5	I6	I7	I8	I9	
Propiedad o cesión gratuita	3,9	90.138	3,19	39	94	11	96	47	0	0	0	0	32
Alquiler	10,9	17.488	3,00	56	100	5	95	22	0	0	0	0	22
Castilla y León	4,4	107.625	3,16	41	95	10	96	43	0	0	0	0	30

I1: Retrasos en el pago de facturas o de las cuotas de préstamos; **I2:** Incapacidad para pagar unas vacaciones fuera de casa, al menos una semana al año; **I3:** Incapacidad para permitirse una comida de carne, pollo o pescado (o equivalentes para los vegetarianos) al menos cada dos días; **I4:** Incapacidad para afrontar gastos imprevistos; **I5:** Incapacidad del hogar para mantener la vivienda con una temperatura adecuada durante los meses de invierno; **I6:** Sin teléfono; **I7:** Sin TV color; **I8:** Sin lavadora; **I9:** Sin coche.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV de 2008 (INE).

Al analizar la estructura del hogar y diferenciando únicamente la existencia o no de niños dependientes (tabla 3.2.14), se comprueba que las personas que viven en hogares sin niños presentan mayores tasas de privación (el 5% frente al 3,2%), lo que confirma los resultados del análisis de la pobreza monetaria. De nuevo, el número medio de ítems en los que presentan carencias las personas con privación se sitúa en torno al valor medio de la Región en los dos tipos de hogares, siendo los dos problemas principales también coincidentes con los reflejados para el conjunto de la población regional. El tercer problema que afecta a un mayor porcentaje de personas con privación es la incapacidad del hogar para mantener la vivienda con una temperatura adecuada durante los meses de invierno, en el caso de las personas que habitan hogares sin hijos dependientes, y los retrasos en el pago de facturas o de las cuotas de préstamos, en el caso de que las personas habitan hogares con niños dependientes.

Entre los 10 tipos considerados para analizar la estructura del hogar, comprobamos que las personas que viven en hogares con un adulto y al menos un niño dependiente registran la tasa de privación más elevada (34,3%), muy superior a la de cualquier otro tipo hogar; mientras que la menor tasa de privación (1,6%) corresponde

a los hogares formados por una persona de menos de 65 años. Esto contrasta con lo que ocurría con la tasa de pobreza monetaria, que era más elevada entre las personas que vivían solas y tenían 65 o más años y también entre las que vivían en hogares con dos adultos y tres o más niños dependientes, frente a las que viven en hogares con dos adultos con menos de 65 años y en los hogares llamados “otros hogares sin hijos dependientes a cargo”, que registraban las menores tasas de pobreza.

A pesar de que la tasa de privación entre las personas que viven en hogares con dos adultos de menos de 65 años es muy baja (2,1), son éstos los que presentan el valor más elevado en cuanto al número medio de ítems de los que carecen (3,87). Este valor es el valor más elevado de cualquier desagregación considerada, no sólo según la estructura del hogar, sino teniendo en cuenta cualquier otra característica. Las dos principales carencias se vuelven a repetir en todos los grupos y la tercera en importancia varía entre la incapacidad del hogar para mantener la vivienda con una temperatura adecuada en invierno, los retrasos en el pago de facturas o de las cuotas de préstamos y la imposibilidad de tener coche por no poder permitírselo.

Tabla 3.2.14 Nivel de privación por tipo del hogar, 2007

	Porcentaje de población con privación	Número de personas con privación	Número medio de ítems que carece	Porcentaje de población con privación con problemas relacionados con...								
				I1	I2	I3	I4	I5	I6	I7	I8	I9
Sin niños dependientes	5,0	67.649	3,17	27	92	11	99	60	0	0	0	29
Persona de 65 o más años	7,6	8.372	3,60	0	100	74	100	86	0	0	0	0
Persona de menos de 65 años	1,6	1.316	3,37	18	100	18	100	42	0	0	0	58
Dos adultos, al menos uno de 65 o más años	1,9	5.839	3,00	0	100	14	86	100	0	0	0	0
Dos adultos de menos de 65 años	2,1	5.993	3,87	100	100	0	100	0	0	0	0	87
Otros hogares sin niños dependientes	7,8	46.130	3,02	26	89	0	100	59	0	0	0	29
Con niños dependientes	3,2	35.026	3,16	76	100	11	89	16	0	0	0	24
Un adulto con al menos un niño dependiente	34,3	7.197	3,00	83	100	0	100	0	0	0	0	17

Continúa

Continuación

	Porcentaje de población con privación	Número de personas con privación	Número medio de ítems que carece	Porcentaje de población con privación con problemas relacionados con...									
				I1	I2	I3	I4	I5	I6	I7	I8	I9	
Dos adultos con un niño dependiente	1,4	4.700	3,00	38	100	0	100	27	0	0	0	35	
Dos adultos con dos niños dependientes	3,4	16.000	3,34	76	100	24	76	24	0	0	0	34	
Dos adultos con tres niños o más dependientes	8,7	2.041	3,00	100	100	0	100	0	0	0	0	0	
Otros hogares con niños dependientes	2,1	5.088	3,00	89	100	0	100	11	0	0	0	0	
Castilla y León	4,4	107.625	3,16	41	95	10	96	43	0	0	0	30	

I1: Retrasos en el pago de facturas o de las cuotas de préstamos; I2: Incapacidad para pagar unas vacaciones fuera de casa, al menos una semana al año; I3: Incapacidad para permitirse una comida de carne, pollo o pescado (o equivalentes para los vegetarianos) al menos cada dos días; I4: Incapacidad para afrontar gastos imprevistos; I5: Incapacidad del hogar para mantener la vivienda con una temperatura adecuada durante los meses de invierno; I6: Sin teléfono; I7: Sin TV color; I8: Sin lavadora; I9: Sin coche.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV de 2008 (INE).

La tabla 3.2.15 muestra los principales indicadores de privación material de acuerdo con la intensidad en el trabajo. Recordemos que esta variable se calcula como el cociente entre el número de meses que todos los miembros en edad de trabajar⁹ han estado trabajando durante 2007 entre el número total de meses que teóricamente podrían trabajar. Si $IT=0$ todos los miembros en edad de trabajar están desempleados; si $IT=1$ todos los miembros en edad de trabajar se encuentran empleados; y, finalmente, si $0 < IT < 1$ o bien todos los miembros trabajan menos de 12 meses al año o bien algunos miembros en edad de trabajar se encuentran sin trabajo. Los hogares se diferencian también en función de si hay hijos dependientes o no.

Entre los hogares sin hijos dependientes, la mayor tasa de privación (8,7%) corresponde a las personas que viven en hogares con $0 < IT < 1$, mientras que, entre los que no hay hijos dependientes, corresponde a las personas con una $IT=0$ (el 5,5%). Las menores tasas de privación se dan, como era de esperar, entre las personas que viven

⁹ Se considera que una persona se encuentra en edad de trabajar cuando tiene una edad comprendida entre 18 y 64 años y no es un hijo dependiente. Se entiende por hijo dependiente a todos los menores de 18 años y a las personas de 18 a 24 años económicamente inactivas para las que al menos uno de sus padres es miembro del hogar.

en hogares donde todos los miembros en edad de trabajar se encuentran ocupados durante todo el año. No existe demasiada variabilidad en cuanto número medio de ítems de los que carece la población con privación y tampoco existen diferencias apreciables en cuanto a las carencias más frecuentes, sobre todo en las dos más importantes.

Tabla 3.2.15 Nivel de privación por intensidad de trabajo en el hogar, 2007

	Porcentaje de población con privación	Número de personas con privación	Número medio de ítems que carece	Porcentaje de población con privación con problemas relacionados con...								
				I1	I2	I3	I4	I5	I6	I7	I8	I9
Sin hijos depend. a cargo												
IT = 0	4,6	4.722	3,1	21	100	22	83	84	0	0	0	0
0 < IT < 1	8,7	44.487	3,1	38	88	0	100	44	0	0	0	43
IT = 1	1,1	4.206	3,0	0	100	0	100	100	0	0	0	0
Con hijos depend. a cargo												
IT = 0	5,5	1.230	3,0	0	100	0	100	0	0	0	0	100
0 < IT < 1	3,5	17.217	3,3	68	100	22	78	22	0	0	0	42
IT = 1	2,7	15.317	3,0	96	100	0	100	4	0	0	0	0
No clasificados		20.445										
Castilla y León		4,4	107.625	3,16	41	95	10	96	43	0	0	30

I1: Retrasos en el pago de facturas o de las cuotas de préstamos; I2: Incapacidad para pagar unas vacaciones fuera de casa, al menos una semana al año; I3: Incapacidad para permitirse una comida de carne, pollo o pescado (o equivalentes para los vegetarianos) al menos cada dos días; I4: Incapacidad para afrontar gastos imprevistos; I5: Incapacidad del hogar para mantener la vivienda con una temperatura adecuada durante los meses de invierno; I6: Sin teléfono; I7: Sin TV color; I8: Sin lavadora; I9: Sin coche.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV de 2008 (INE).

Si se considera el sexo de las personas, los varones de Castilla y León (tabla 3.2.16) soportan una tasa de privación ligeramente superior a la de las mujeres (5% frente al 3,7%). No existen diferencias apreciables según el sexo, ni en cuanto al número medio de ítems del que carecen las personas con privación, ni en cuanto a los problemas que les afectan. Por su parte, distinguiendo según la edad (tabla 3.2.16), tampoco existen muchas disparidades, ni en el porcentaje de población en situación de privación, ni en el número medio de ítems del que carecen las personas de cada grupo de edad.

Finalmente, si se considera conjuntamente la edad y el sexo de las personas (tabla 3.2.16), lo más destacable es que hasta los 49 años, los varones presentan una tasa de privación superior a la de las mujeres, mientras que entre los 50 y 64 años ocurre lo contrario. A partir de los 64 años, las diferencias por sexo no son importantes. Tampoco existen diferencias en las dos carencias más importantes que presentan los hogares pertenecientes a las personas con privación: independientemente del sexo y la edad, esas dos carencias vuelven a ser la incapacidad para pagar

unas vacaciones fuera de casa, al menos una semana al año, y la incapacidad para afrontar gastos imprevistos. La tercera carencia por orden de importancia varía entre la incapacidad para hacer frente a las cuotas de los préstamos, en la cohorte de menos de 16 años y en la de 25 a 49 años; la incapacidad para comprar un coche, entre los de 16 a 24 años; y la incapacidad del hogar para mantener la vivienda con una temperatura adecuada en invierno, a partir de los 49 años. No se advierten discrepancias relevantes por sexo en cada cohorte de edad, salvo en el tercer ítem en orden de importancia.

Tabla 3.2.16 Nivel de privación por edad y sexo, 2007

	Porcentaje de población con privación	Número de personas con privación	Número medio de ítems que carece	Porcentaje de población con privación con problemas relacionados con...									
				I1	I2	I3	I4	I5	I6	I7	I8	I9	
Sexo													
Varón	5,0	61.235	3,16	41	94	7	96	43	0	0	0	34	
Mujer	3,7	46.390	3,16	42	96	14	95	43	0	0	0	26	
Edad/Sexo													
Menos de 16 años	4,4	13.413	3,10	89	100	7	93	7	0	0	0	14	
Varón	6,4	9.855	3,14	90	100	10	90	10	0	0	0	14	
Mujer	2,4	3.558	3,00	85	100	0	100	0	0	0	0	15	
≤ 16 < 25	3,6	13.413	3,47	51	100	11	89	18	0	0	0	79	
Varón	5,2	6.186	3,64	67	100	0	100	7	0	0	0	91	
Mujer	2,0	2.228	3,00	6	100	42	58	49	0	0	0	45	
≤ 25 < 50	4,2	8.414	3,08	49	87	5	95	37	0	0	0	36	
Varón	5,1	24.617	3,07	35	86	4	96	49	0	0	0	38	
Mujer	3,2	14.823	3,09	72	88	6	94	18	0	0	0	32	
≤ 50 < 65	5,0	22.126	3,15	32	100	3	98	46	0	0	0	36	
Varón	4,5	10.159	3,01	21	100	0	100	58	0	0	0	22	
Mujer	5,5	11.967	3,26	41	100	5	97	36	0	0	0	47	
≤ 64	4,5	24.232	3,21	9	100	27	98	78	0	0	0	8	
Varón	4,4	10.418	3,22	16	100	26	96	67	0	0	0	18	
Mujer	4,5	13.814	3,21	4	100	29	100	87	0	0	0	1	
Castilla y León	4,4	107.625	3,16	41	95	10	96	43	0	0	0	30	

I1: Retrasos en el pago de facturas o de las cuotas de préstamos; I2: Incapacidad para pagar unas vacaciones fuera de casa, al menos una semana al año; I3: Incapacidad para permitirse una comida de carne, pollo o pescado (o equivalentes para los vegetarianos) al menos cada dos días; I4: Incapacidad para afrontar gastos imprevistos; I5: Incapacidad del hogar para mantener la vivienda con una temperatura adecuada durante los meses de invierno; I6: Sin teléfono; I7: Sin TV color; I8: Sin lavadora; I9: Sin coche.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV de 2008 (INE).

Tabla 3.2.17 Nivel de privación por actividad y sexo de las personas de 16 años o más. Castilla y León, 2007

	Porcentaje de población con privación	Número de personas con privación	Número medio de ítems que carece	Porcentaje de población con privación con problemas relacionados con...								
				I1	I2	I3	I4	I5	I6	I7	I8	I9
Sexo												
Varón	4,4	46.285	3,18	36	92	8	97	51	0	0	0	34
Mujer	3,9	42.864	3,17	38	96	15	95	47	0	0	0	27
Actividad/Sexo												
Ocupados	2,9	31.587	3,05	53	83	3	97	47	0	0	0	22
Varón	3,5	22.569	3,07	39	84	4	96	61	0	0	0	23
Mujer	2,0	9.018	3,00	90	81	0	100	10	0	0	0	19
Parados	11,5	10.001	3,41	60	100	10	90	11	0	0	0	70
Varón	14,8	7.099	3,58	79	100	0	100	2	0	0	0	77
Mujer	7,4	2.902	3,00	13	100	33	67	33	0	0	0	54
Jubilados o retirados	3,7	13.089	3,26	17	100	29	97	64	0	0	0	19
Varón	3,8	10.157	3,22	16	100	26	96	60	0	0	0	24
Mujer	3,3	2.932	3,38	20	100	38	100	80	0	0	0	0
Otros inactivos	5,4	32.051	3,20	24	100	14	96	59	0	0	0	27
Varón	4,4	4.039	3,04	10	100	0	100	80	0	0	0	14
Mujer	5,5	28.012	3,22	26	100	16	95	56	0	0	0	29
No clasificados		2.421										
Castilla y León	4,1	89.149	3,17	37	94	11	96	49	0	0	0	30

I1: Retrasos en el pago de facturas o de las cuotas de préstamos; I2: Incapacidad para pagar unas vacaciones fuera de casa, al menos una semana al año; I3: Incapacidad para permitirse una comida de carne, pollo o pescado (o equivalentes para los vegetarianos) al menos cada dos días; I4: Incapacidad para afrontar gastos imprevistos; I5: Incapacidad del hogar para mantener la vivienda con una temperatura adecuada durante los meses de invierno; I6: Sin teléfono; I7: Sin TV color; I8: Sin lavadora; I9: Sin coche.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV de 2008 (INE).

Se estudia, a continuación, el nivel de privación en función de la actividad más frecuente declarada según el sexo para las personas de 16 o más años (tabla 3.2.17). En este caso, los resultados son muy semejantes a los comentados para la pobreza monetaria: el nivel de privación más elevado corresponde a las personas adultas en paro. En efecto, el 11,5% de la población de 16 años o más desempleada se encuentra en una situación de privación, frente a lo que ocurre para el conjunto de la población de la Región (el 4,1%). El número medio de ítems del que carecen las personas desempleadas es de 3,6, ligeramente superior al promedio regional (3,17). Los pro-

blemas que afectan a casi la totalidad de las personas desempleadas son: la incapacidad para pagar unas vacaciones fuera de casa, al menos una semana al año y la incapacidad para afrontar gastos imprevistos. El 70% de las personas desempleadas que se encuentran en situación de privación no disponen de coche y un 60% ha tenido retrasos en el pago de facturas y cuotas de los préstamos. Si diferenciamos por sexos, los varones desempleados muestran mayor nivel de privación que las mujeres.

En el extremo opuesto se encuentran las personas ocupadas de 16 o más años, entre los que el porcentaje de personas con privación no llega al 3%, y el número de medio de ítems del que carecen es de 3,05. Sin embargo, de las casi noventa mil personas con privación de 16 o más años de Castilla y León, el 35% se encuentra ocupado 7 o más meses al año y son, junto con las personas agrupadas en “otros inactivos”¹⁰, los dos grupos más numerosos. No existen demasiadas diferencias en las carencias que presentan las personas ocupadas respecto de los desempleados. Y si se tienen en cuenta el sexo de las personas ocupadas, el nivel de privación de las mujeres es menor que el de los varones.

En cuanto a las personas jubiladas o retiradas y a las clasificadas como “otros inactivos”, todas ellas exhiben un grado de privación semejante al del conjunto de la Región. En el caso de los adultos jubilados o retirados, su nivel de privación es ligeramente inferior al del conjunto de la Región y, en el caso de “otros inactivos”, ligeramente superior.

La tabla 3.2.18 muestra los principales indicadores de privación según el nivel de estudios terminados y el sexo de las personas con una edad de 25 o más años. Al igual que sucedía con la tasa de pobreza monetaria, a medida que aumenta el nivel de formación de la persona disminuye el porcentaje de personas en situación de privación material. Así, más del 7% de las personas con educación primaria o inferior presenta una situación de privación, siendo la mayor tasa de privación de todos los grupos considerados: la de los varones se elevó al 7,8% y la de las mujeres a un 6,6%.

En el extremo opuesto se encuentran las personas con educación superior, entre los que la tasa de privación no llega a ser del 2%, sin que se detecten diferencias importantes entre varones y mujeres. Tampoco existen discrepancias relevantes en cuanto al número medio de ítems del que carecen las personas con privación según el nivel de estudios y el sexo, situándose en torno a los 3 ítems.

En general, en este caso, la incapacidad para pagar unas vacaciones fuera de casa, al menos una semana al año, y la incapacidad para afrontar gastos imprevistos, son las principales carencias que afectan a más del 90% de las personas mayores de 24 años con privación independientemente de su nivel estudios y de su sexo.

¹⁰ El colectivo “otros inactivos” está formado por incapacitados permanentes para trabajar, los dedicados a las labores del hogar, los estudiantes o cualquier otro tipo de inactividad económica.

Tabla 3.2.18 Nivel de privación por estudios y sexo de las personas mayores de 24 años. Castilla y León, 2007

	Porcentaje de población con privación	Número de personas con privación	Número medio de ítems que carece	Porcentaje de población con privación con problemas relacionados con...								
				I1	I2	I3	I4	I5	I6	I7	I8	I9
Sexo												
Varón	4,4	41.333	3,10	30	91	9	97	56	0	0	0	27
Mujer	4,1	40.636	3,18	40	96	14	97	47	0	0	0	26
Estudios/Sexo												
Educación primaria o inferior	7,2	55.450	3,18	25	94	13	99	61	0	0	0	27
Varón	7,8	27.559	3,10	26	87	10	99	63	0	0	0	26
Mujer	6,6	27.892	3,25	24	100	16	99	59	0	0	0	28
Educación secundaria de primera etapa	2,8	9.947	3,05	67	100	2	100	8	0	0	0	27
Varón	2,4	4.941	3,00	45	100	0	100	0	0	0	0	55
Mujer	3,4	5.006	3,10	89	100	5	100	16	0	0	0	0
Educación secundaria de segunda etapa	2,4	7.313	3,19	30	100	13	87	57	0	0	0	32
Varón	3,1	4.805	3,29	29	100	20	80	71	0	0	0	29
Mujer	1,6	2.509	3,00	31	100	0	100	31	0	0	0	38
Educación superior	1,9	9.259	3,00	63	81	10	90	37	0	0	0	19
Varón	1,8	4.029	3,00	39	100	0	100	61	0	0	0	0
Mujer	2,0	5.229	3,00	82	66	18	82	18	0	0	0	34
Castilla y León	4,3	81.970	3,14	35	94	11	97	52	0	0	0	26

I1: Retrasos en el pago de facturas o de las cuotas de préstamos; I2: Incapacidad para pagar unas vacaciones fuera de casa, al menos una semana al año; I3: Incapacidad para permitirse una comida de carne, pollo o pescado (o equivalentes para los vegetarianos) al menos cada dos días; I4: Incapacidad para afrontar gastos imprevistos; I5: Incapacidad del hogar para mantener la vivienda con una temperatura adecuada durante los meses de invierno; I6: Sin teléfono; I7: Sin TV color; I8: Sin lavadora; I9: Sin coche.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV de 2008 (INE).

3.3 Aproximación a la medición de la exclusión social en Castilla y León

3.3.1 La exclusión social en la Encuesta de Condiciones de Vida 2008

Dado que el fenómeno de la exclusión social es multidimensional, la primera cuestión es la de considerar las dimensiones que caracterizan la exclusión social. Algunos autores sostienen que *"la mayor parte de los estudios revisados coinciden en incluir entre los principales indicadores de exclusión la falta de ingresos económicos, la privación en el acceso a bienes y servicios, los graves problemas de salud, el no acceso al empleo, la ausencia o el conflicto en el ámbito de los lazos y relaciones sociales y personales, y la falta de accesos a los sistemas de protección social (sanidad, educación, vivienda y garantía de ingresos)"* (García, et al., 2009). Este conjunto de dimensiones no difiere de las consideradas en el seno de la Unión Europea, donde se pone de manifiesto que la *"exclusión social es un fenómeno multidimensional que abarca la pobreza monetaria, el desempleo, la falta de capacidad para acceder a la educación, a la información y al cuidado de los niños, para tener unas condiciones de vida aceptables así como para participar en la sociedad"* (EUROSTAT, 2010, p. 1).

Pero, encontrar una fuente estadística actual basada en microdatos que abarque todos estos ámbitos de la exclusión social y con el suficiente grado de desagregación no es nada frecuente¹¹. Por eso, pese a sus limitaciones¹² para estudiar la exclusión social desde la perspectiva multidimensional (García, 2009), la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) constituye, sin duda, la fuente de datos por excelencia para poder analizar las condiciones socio-económicas en los países de la Unión Europea

¹¹ Una excepción lo constituye la encuesta FOESSA 2008, elaborada por Cáritas.

¹² En primer lugar, no incluye variables relacionadas con las relaciones sociales o la participación ciudadana. Además, algunas dimensiones no quedan bien caracterizadas mediante las variables incluidas. Por ejemplo, no se puede conocer si una persona tiene capacidad para leer y escribir, aunque sí se puede conocer el nivel de estudios terminado o si no ha recibido nunca educación. Además, los tamaños muestrales para algunas desagregaciones puede ser extremadamente pequeños, por lo que la interpretación de los resultados hay que realizarla con necesaria cautela.

Tabla 3.3.1 Indicadores de exclusión social agrupados en sus diversas dimensiones. Castilla y León y España, 2007

Dimensión	Ítem	Variable	Indicadores	Castilla y León	España
				(% personas de 16 años o más)	
Mercado de trabajo	I1	todos_en_paro	Personas que habitan un hogar donde todos los activos se encuentran en paro	4,1	3,6
	I2	paro_12	Personas que se han encontrado en paro durante 12 meses	1,5	3,6
	I3	pobre	Personas cuya renta equivalente es inferior al 60% de la renta mediana equivalente del conjunto de España	20,4	18,9
Privación	I4	privado	Personas que tienen carencias en al menos tres de los siguientes ítems: Retrasos en el pago de facturas o de las cuotas de préstamos; Incapacidad para pagar unas vacaciones fuera de casa, al menos una semana al año; Incapacidad para permitirse una comida de carne, pollo o pescado (o equivalentes para los vegetarianos) al menos cada dos días; Incapacidad para afrontar gastos imprevistos; Incapacidad del hogar para mantener la vivienda con una temperatura adecuada durante los meses de invierno; Sin teléfono; Sin TV color; Sin lavadora; y/o Sin coche	4,1	8,4
	I5	educación	Personas de más de 16 años que no han estudiado o personas de 16 a 64 años que tienen educación primaria.	18,5	20,8
Habitabilidad de la vivienda	I6	hacinamiento	Personas que habitan una vivienda con hacinamiento grave ¹ .	0,3	0,8
	I7	privado_vivienda	Personas que habitan una vivienda con escasez de luz natural o con goteras o humedades o sin inodoro con agua corriente en el interior de la vivienda o sin bañera o ducha.	23,9	19,4
Medio Ambiente	I8	privado_entorno	Personas que habitan una vivienda con al menos tres de los siguientes problemas: problemas de ruidos producidos por vecinos o procedentes del exterior; problemas de contaminación, suciedad u otros problemas medioambientales; problemas de delincuencia, violencia o vandalismo.	3,0	3,7
Salud	I9	salud_1	Personas gravemente limitadas debido a un problema de salud para realizar las actividades que la gente habitualmente hace.	5,6	5,4
	I10	salud_2	Personas que necesitaron consultar a un médico (excepto dentista), pero no lo hicieron, porque no se lo podían permitir, o estaban en una lista de espera o no tenían volante; o no disponían de tiempo debido al trabajo, al cuidado de niños o de otras personas; o se encontraban demasiado lejos para viajar/sin medios de transporte	1,4	2,5

¹ Se considera hacinamiento grave si la vivienda tiene 1 habitación y 2 o más miembros; 2 habitaciones y 4 o más miembros; 3 habitaciones y 5 o más miembros; 4 habitaciones y 7 o más miembros y 6 habitaciones o más y más de 11 miembros (García, 2009, p. 71).

Fuente: Elaboración propia a partir, ECV (2008) y elaboración propia.

De acuerdo con ello, a continuación se realiza una aproximación a la medición de la exclusión social en Castilla y León a partir de los datos de la ECV del año 2008. En concreto, se ha utilizado el fichero correspondiente a las personas adultas (de 16 años o más) de la citada encuesta, ya que es el que contiene la información más completa referida a las personas. Para realizar este análisis se han construido *diez indicadores de exclusión* (tabla 3.3.1) y que, concretamente, abarcan las siguientes dimensiones:

- La exclusión en el mercado de trabajo.
- La falta de ingresos.
- La privación material.
- La exclusión en el sistema educativo.
- El deterioro de las condiciones de habitabilidad de la vivienda.
- El deterioro de las condiciones medioambientales de la zona en que se vive.
- Los problemas de salud graves.

El análisis de cada ítem por separado puede resultar interesante, pero, como señala Atkinson, et al. (2002, p. 73), resulta imprescindible, en el análisis de la exclusión, conocer en qué medida una misma persona puede acumular varios tipos de carencias.

La *tasa de pobreza consistente* fue un primer acercamiento, ya que permitía conocer el porcentaje de personas que no superaba el umbral de pobreza y a la vez se encontraban en una situación de privación. En este apartado seguimos un enfoque parecido al de García et al. (2009) y al Ayllón, Mercader y Ramos (2007), basado en la metodología de contar las carencias que tienen las personas.

Con tal fin se construye una *variable de exclusión social (ES)*, como una suma ponderada de los 10 ítems de exclusión, de tal forma que para una persona *j*-ésima se calculará como:

$$ES_j = \frac{\sum_{i=1}^{10} I_{ij} P_i}{\sum_{i=1}^{10} P_i} = \sum_{i=1}^{10} w_i I_{ij}$$

donde I_{ij} es una variable indicador que toma el valor 1 cuando la persona *j*-ésima se encuentra en una situación de exclusión en el ítem *i* y el valor 0 en caso contrario (por ejemplo, si una persona se encuentra desempleada durante 12 meses, $I_{2j}=1$). P_i es la proporción de personas que no padecen exclusión en ese ámbito. De esta forma, se dará mayor importancia a los ítems en los que un mayor porcentaje de la población no se encuentra excluida. Se han utilizado las proporciones del con-

junto de España (los complementarios de los valores que aparecen en la última columna de la tabla 3.3.1). Para cada persona, esta variable representa el porcentaje de exclusión que presenta un individuo con respecto al valor que se obtendría si el individuo estuviera excluido en todos los ítems (situación que podríamos denominar de *exclusión total*). Tomará valores comprendidos entre 0 y 1, de tal forma que el valor 0 se asociará a una persona que no se encuentra excluida en ningún ámbito y 1 cuando la persona se encuentra excluida en todas las dimensiones.

La variable de exclusión *ES* se puede ver como una media ponderada de los ítems seleccionados, es decir,

$$ES_j = \sum_{i=1}^{10} w_i I_{ij}, \text{ donde } \sum_{i=1}^{10} w_i = 1$$

Hay que tener en cuenta que cuando las ponderaciones que reciben las variables son iguales a 1, la variable *ES* indicará el número de ítems de los que carecen las personas. Precisamente, esta es la ponderación que se estableció para obtener los dos indicadores que hemos utilizado para analizar la privación material.

A través de la utilización de esta variable de exclusión, *ES*, a continuación, se llevan a cabo dos tipos de estudios:

- En primer lugar, se describirá la distribución de esta variable en el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y también en España.
- En segundo lugar, se establecerá un *umbral de exclusión*, por encima del cual puede considerarse que una persona se encuentra en situación de exclusión y, de acuerdo con ello, se calculará el porcentaje de personas excluidas y el desnivel relativo de exclusión en Castilla y León.

3.3.2 El nivel de exclusión social en Castilla y León

3.3.2.1 LA DISTRIBUCIÓN DE LA VARIABLE DE EXCLUSIÓN SOCIAL (ES)

Este apartado trata de describir el comportamiento de la variable de exclusión social (ES), cuya expresión se recoge en el apartado anterior, comparando dicho comportamiento entre distintas Comunidades Autónomas y el conjunto español. Como hemos indicado anteriormente, el cálculo de esta variable otorga un valor de la misma para cada uno de los miembros de la población analizada (personas de 16 años o más), de manera que dicho valor se puede definir como el porcentaje de exclusión que presenta un individuo con respecto al valor que se obtendría si el individuo estuviera excluido en todos los ítems que se han utilizado en su construcción.

La tabla 3.3.1 muestra los porcentajes de individuos con carencias en alguno de los ítems considerados. En Castilla y León, las proporciones varían entre el 0,3% de los que

habitan en viviendas con problemas de hacinamiento grave (0,8% para España) y el 23,9% que habitan viviendas con escasez de luz natural o con goteras o humedades o sin inodoro con agua corriente en el interior de la vivienda o sin bañera o ducha. En España el mayor porcentaje es el 20,8% para las personas de más de 16 años que no han estudiado o personas de 16 a 64 años que tienen educación primaria.

El 46,55% de la población española no presenta carencias en ninguno de los ítems considerados (tabla 3.3.2). En Castilla y León, este valor es algo superior (el 47,27%). En otras regiones, destaca el 5% de la población de la Comunidad Valenciana con carencias en 7 de los 10 ítems, al igual que el 4% en Cataluña y Murcia (tabla 3.3.2).

Tabla 3.3.2 Distribución de la población según el número de carencias materiales que presentan, 2007

	Número de ítems								
	0	1	2	3	4	5	6	7	Total
Galicia	42,23	35,10	16,13	4,9	1,42	0,22	0,00	0,00	100
Principado de Asturias	54,50	29,81	11,80	3,34	0,38	0,00	0,17	0,00	100
Cantabria	66,75	25,74	5,89	1,17	0,45	0,00	0,00	0,00	100
País Vasco	63,11	27,85	6,53	1,50	0,40	0,59	0,00	0,00	100
Comunidad Foral de Navarra	63,96	26,17	7,87	1,23	0,61	0,15	0,00	0,00	100
La Rioja	49,16	34,77	11,99	3,19	0,78	0,1	0,00	0,00	100
Aragón	63,94	26,33	7,11	2,02	0,47	0,13	0,00	0,00	100
Comunidad de Madrid	54,83	26,61	11,65	5,5	0,92	0,45	0,05	0,00	100
Castilla y León	47,27	30,84	15,78	4,51	1,2	0,34	0,06	0,00	100
Castilla-La Mancha	39,40	34,15	16,71	7,57	1,75	0,4	0,02	0,00	100
Extremadura	34,30	34,24	19,43	8,9	2,81	0,24	0,08	0,00	100
Cataluña	50,67	32,25	11,56	4,09	1,1	0,2	0,08	0,04	100
Comunidad Valenciana	40,42	34,25	15,48	6,54	2,45	0,75	0,06	0,05	100
Islas Baleares	42,68	35,34	16,19	4,43	1,27	0,09	0,00	0,00	100
Andalucía	36,89	31,41	17,88	8,85	3,82	0,83	0,3	0,02	100
Región de Murcia	46,54	30,62	13,73	5,89	2,38	0,63	0,17	0,04	100
Ciudad autónoma de Ceuta	27,62	24,33	14,89	15,37	8,34	7,33	2,13	0,00	100
Ciudad autónoma de Melilla	41,92	31,91	11,02	6,53	6,31	1,41	0,73	0,18	100
Canarias	35,65	33,73	17,67	8,71	3,39	0,73	0,11	0,00	100
España	46,55	31,27	14,00	5,72	1,87	0,48	0,10	0,02	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV de 2008 (INE).

Un primer análisis de la variable de exclusión social (*ES*) muestra la existencia de ceros en su distribución (tabla 3.3.3). Es decir, individuos que no presentan carencias en ninguno de los elementos considerados. Por otro lado, en el extremo superior de la distribución no hay ningún valor igual a 1; es decir, no hay nadie que esté totalmente excluido. Concretamente, el valor superior del índice *ES* sería 0,7025.

Tabla 3.3.3 Estadísticos descriptivos del índice ES, 2007

	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo	Mediana
Galicia	0,0813	0,0895	0,0000	0,4731	0,0867
Principado de Asturias	0,0614	0,0820	0,0000	0,5747	0,0000
Cantabria	0,0396	0,0655	0,0000	0,4036	0,0000
País Vasco	0,0468	0,0763	0,0000	0,5072	0,0000
Comunidad Foral de Navarra	0,0452	0,0717	0,0000	0,4698	0,0000
La Rioja	0,0662	0,0805	0,0000	0,4711	0,0867
Aragón	0,0456	0,0724	0,0000	0,4951	0,0000
Comunidad de Madrid	0,0689	0,0948	0,0000	0,5913	0,0000
Castilla y León	0,0760	0,0910	0,0000	0,5850	0,0867
Castilla-La Mancha	0,0908	0,0967	0,0000	0,5766	0,0867
Extremadura	0,1035	0,1013	0,0000	0,5766	0,0889
Cataluña	0,0687	0,0886	0,0000	0,6841	0,0000
Comunidad Valenciana	0,0927	0,1040	0,0000	0,6854	0,0883
Islas Baleares	0,0798	0,0877	0,0000	0,4886	0,0867
Andalucía	0,1071	0,1133	0,0000	0,6841	0,0883
Región de Murcia	0,0830	0,1026	0,0000	0,7022	0,0867
Ciudad autónoma de Ceuta	0,1711	0,1595	0,0000	0,5923	0,1055
Ciudad autónoma de Melilla	0,1057	0,1306	0,0000	0,7025	0,0883
Canarias	0,1057	0,1090	0,0000	0,5923	0,0883
España	0,0810	0,0986	0,0000	0,7025	0,0867

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV de 2008 (INE).

El valor medio del índice *ES* para España es de 0,081; es decir, que el individuo promedio presenta una situación un 91,9% mejor que la que tendría si estuviera excluido en todos los ítems (*exclusión social total*). Dado que en la muestra hay muchos valores iguales a cero, el valor de la mediana es algo superior (0,0867), indicando que el 50% de la población española toma un valor del índice que representa un valor igual o menor que el 8,67% de la peor situación de exclusión.

Se aprecia también que dentro del territorio español existe disparidad en cuanto a los valores medios de dicho índice. Destacan Cantabria, Navarra, Aragón y País Vasco, con valores entre 3% y 4% de exclusión con respecto al nivel de exclusión total. Las regiones con peor situación son Canarias, Andalucía y Extremadura, con valores promedio en torno al 10%. La Ciudad Autónoma de Ceuta sobresale por mostrar un valor medio del índice de 0,1711, el más elevado. Se comprueba también que las regiones con menor nivel de exclusión presentan medias más representativas de los valores de la variable, puesto que sus desviaciones medias se hallan entre las menores. Contrariamente, las regiones con superiores valores medios muestran mayor dispersión entre sus valores.

En cuanto a Castilla y León, la Región presenta un valor medio del índice *ES* ligeramente inferior al del conjunto nacional (0,076), con un valor máximo que representa el 58,5% de la situación de *exclusión total*). Por otra parte, si bien casi un tercio (30,8%) de la población de Castilla y León presenta exclusión en uno de los ítems analizados, únicamente el 4,5% lo estaba para 3 de ellos y a penas el 1,6% en 4 o más (tabla 3.3.2).

Si se analizan los percentiles del índice *ES* por regiones (tabla 3.3.4) se observa que, en general, todas las que registraban los menores valores medios comienzan a manifestar carencias en alguno de los ítems analizados a partir del percentil 60 (columna 3), quiere esto decir que al menos el 60% de su población no presenta carencias. En cambio, para las regiones con mayores valores medios, las carencias aparecen ya desde el percentil 40. En cuanto a Castilla y León, al igual que en España, al menos el 50% de su población no presenta carencias en ninguno de los ítems de exclusión social considerados.

Tabla 3.3.4 Algunos percentiles del índice ES, 2007

	Percentil					
	40	50	60	70	90	95
Galicia	0,0000	0,0867	0,0883	0,0889	0,1923	0,2760
Principado de Asturias	0,0000	0,0000	0,0867	0,0883	0,1892	0,1951
Cantabria	0,0000	0,0000	0,0000	0,0867	0,1036	0,1892
País Vasco	0,0000	0,0000	0,0000	0,0883	0,1056	0,1938
Comunidad F. de Navarra	0,0000	0,0000	0,0000	0,0867	0,1068	0,1903
La Rioja	0,0000	0,0867	0,0867	0,0889	0,1871	0,1943
Aragón	0,0000	0,0000	0,0000	0,0867	0,1068	0,1925
Comunidad de Madrid	0,0000	0,0000	0,0867	0,0889	0,1938	0,2811
Castilla y León	0,0000	0,0867	0,0883	0,0889	0,1925	0,2639

Continúa

Continuación

	Percentil					
	40	50	60	70	90	95
Castilla-La Mancha	0,0867	0,0867	0,0889	0,1055	0,2123	0,2792
Extremadura	0,0883	0,0889	0,0889	0,1750	0,2639	0,2827
Cataluña	0,0000	0,0000	0,0867	0,0883	0,1922	0,2754
Comunidad Valenciana	0,0000	0,0883	0,0889	0,1055	0,2092	0,2926
Islas Baleares	0,0000	0,0867	0,0883	0,0889	0,1919	0,2754
Andalucía	0,0867	0,0883	0,0889	0,1750	0,2786	0,3146
Región de Murcia	0,0000	0,0867	0,0883	0,0889	0,1944	0,2812
Ciudad autónoma de Ceuta	0,0883	0,1055	0,1772	0,2754	0,3883	0,4781
Ciudad autónoma de Melilla	0,0000	0,0883	0,0889	0,1055	0,2974	0,3841
Canarias	0,0867	0,0883	0,0889	0,1750	0,2775	0,3000
España	0,0000	0,0867	0,0883	0,0889	0,1944	0,2811

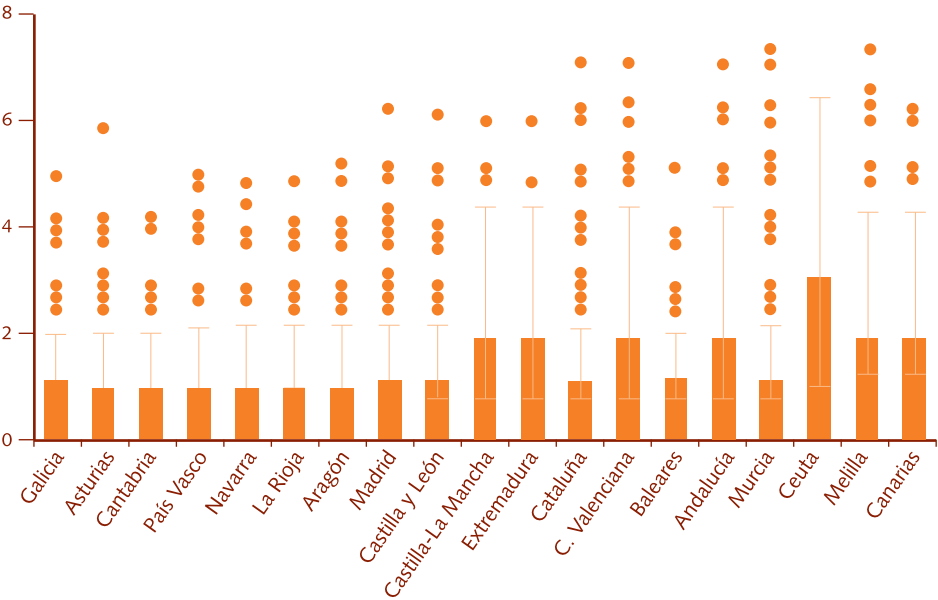
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV de 2008 (INE).

Si atendemos a los resultados en el percentil 95 se aprecia que, salvo en Canarias, Andalucía y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, su valor no llega a representar el 30% del valor de exclusión total (0,7025). En lo que respecta a Castilla y León, ésta presenta para el 5% de su población con más carencias en ítems unos valores del índice inferiores al promedio nacional (0,2639 frente a 0,2811).

La distribución del índice *ES* para cada comunidad autónoma en forma de diagrama de caja¹³ (gráfico 3.3.1) indica la presencia de un grupo de regiones (Asturias, Cantabria, País Vasco, Navarra, La Rioja y Aragón) mejor situadas, ya que el 75% de su población no alcanza el valor 0,1 en el índice *ES*, lo que da lugar a la proximidad entre sus valores. La mayor dispersión del índice en términos de recorrido intercuartílico se observa en Ceuta, Castilla-La Mancha, Extremadura, Comunidad Valenciana, Andalucía, Melilla y Canarias. En algunos de estos territorios (Valencia, Andalucía y Melilla) se aprecian altos valores atípicos, que superan con holgura el límite de 1,5 veces el rango intercuartílico.

¹³ Este tipo de representación muestra la mediana, el primer y tercer cuartil (y, por tanto, el rango intercuartílico) y los valores atípicos de la variable. Colocando los valores de la variable en el eje vertical, se construye, para cada Región, un rectángulo cuyos borde superior e inferior coinciden con el tercer y primer cuartil, respectivamente, y que recogen en su interior el 50% de las observaciones de la variable. Dentro de este rectángulo se señala con una línea el valor de la mediana. La línea superior al rectángulo se corresponde con el valor de la variable inmediatamente anterior al tercer cuartil más 1,5 veces el rango intercuartílico. Los puntos superiores a este valor se consideran observaciones atípicas.

Gráfico 3.3.1 Diagrama de caja del índice ES por regiones, 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV de 2008 (INE).

Tabla 3.3.5 Distribución de la población según tramos del valor del índice ES, 2007

	0	0,08- 0,10	0,11 -0,20	0,21- 0,40	0,41 -0,60	0,61 -0,80	Total
Galicia	44,68	31,99	16,20	6,90	0,24	0,00	100,00
Principado de Asturias	59,46	24,10	12,13	4,13	0,19	0,00	100,00
Cantabria	70,44	22,22	5,20	2,14	0,00	0,00	100,00
País Vasco	67,75	22,81	6,69	2,11	0,64	0,00	100,00
Comunidad Foral de Navarra	68,53	21,54	7,57	2,09	0,27	0,00	100,00
La Rioja	53,25	29,82	12,51	4,31	0,11	0,00	100,00
Aragón	68,58	21,08	7,51	2,69	0,14	0,00	100,00
Comunidad de Madrid	61,57	18,88	11,65	7,30	0,60	0,00	100,00
Castilla y León	50,07	27,07	16,19	6,24	0,42	0,00	100,00
Castilla-La Mancha	41,66	30,59	16,95	10,35	0,44	0,00	100,00
Extremadura	36,30	31,11	19,87	12,38	0,33	0,00	100,00
Cataluña	55,28	26,52	12,03	5,83	0,31	0,04	100,00
Comunidad Valenciana	45,29	27,66	16,03	10,01	0,96	0,05	100,00

Continúa

Continuación

	0	0,08- 0,10	0,11 -0,20	0,21- 0,40	0,41 -0,60	0,61 -0,80	Total
Islas Baleares	45,71	30,96	17,13	6,11	0,09	0,00	100,00
Andalucía	40,01	26,68	18,15	13,87	1,27	0,03	100,00
Región de Murcia	49,68	26,45	13,83	9,16	0,85	0,04	100,00
Ciudad autónoma de Ceuta	29,70	20,38	14,24	25,50	10,17	0,00	100,00
Ciudad autónoma de Melilla	47,23	26,47	10,70	12,99	2,15	0,46	100,00
Canarias	38,85	29,38	17,58	13,27	0,92	0,00	100,00
España	50,62	26,06	14,28	8,38	0,65	0,02	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV de 2008 (INE).

Finalmente, la distribución del índice *ES* por tramos constata, de nuevo, la incidencia desigual de la exclusión en las regiones españolas. La mayoría de ellas se enfrentan a un nivel de exclusión que afecta a más de la mitad de su población. Éstas son: Extremadura, Canarias, Andalucía, Castilla-La Mancha, Galicia, Valencia, Islas Baleares, Murcia y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. También Castilla y León, con una proporción similar al conjunto de España (prácticamente el 50% de su población) forma parte de este grupo. En el extremo opuesto están La Rioja, Cataluña, Asturias, Madrid, País Vasco, Navarra, Aragón y Cantabria. Estas cuatro últimas, con una población con problemas de exclusión que no supera la tercera parte del total.

3.3.2.2 LA INCIDENCIA E INTENSIDAD DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN CASTILLA Y LEÓN

Con el fin de cuantificar el nivel de exclusión de Castilla y León y relacionarlo con el de España y sus regiones, se han construido dos índices de exclusión social.

El primero de ellos es la *tasa de exclusión*, que se define como el porcentaje de personas cuya variable de exclusión supera el umbral de exclusión. Para fijar dicho umbral, hemos tenido en cuenta que las personas que se encuentran en una situación de exclusión presentan un comportamiento alejado de la gran mayoría de las personas. Por esta razón, hemos fijado un umbral basado en el criterio estadístico más simple con el que se clasifica a una observación como atípica¹⁴.

¹⁴ Así una observación puede clasificarse como atípica si es superior al valor del tercer cuartil más 1,5 veces el recorrido intercuartílico (diferencia entre el tercer cuartil y el primer cuartil) o inferior al valor del primer cuartil menos 1,5 veces el recorrido intercuartílico.

Por lo tanto, el primer indicador de exclusión social se define como:

$$h_{es} = \frac{q_{es}}{n}$$

donde q_{es} es el número de personas en los que variable exclusión supera el umbral, $es_j > z_{es}$. Como hemos comentando anteriormente, el umbral de exclusión lo hemos fijado como

$$z_{es} = q_{0,75,es} + 1,5(q_{0,75,es} - q_{0,25,es})$$

donde $q_{0,25,es}$ y $q_{0,75,es}$ son, respectivamente, el primer y el tercer cuartil de la variable de exclusión. De forma análoga al análisis realizado para el caso de la pobreza monetaria y con el objeto de poder hacer comparaciones entre regiones, hemos fijado un umbral de exclusión basado en los valores para el conjunto de España.

El segundo indicador de exclusión nos servirá para analizar la intensidad de la exclusión y lo hemos denominado *desnivel relativo de exclusión*. Se define como:

$$I_{es} = \frac{M_{q_{es}}}{z_{es}} - 1$$

Donde $M_{q_{es}}$ es el valor mediano de la variable de exclusión entre las personas excluidas.

La tabla 3.3.6 presenta los índices de exclusión propuestos para cada comunidad autónoma y para España. También muestra el número personas en situación de exclusión social y el porcentaje de personas excluidas que presentan cada uno de los 10 problemas seleccionados.

Tabla 3.3.6 Principales indicadores del nivel de exclusión.
Población de referencia: personas de 16 años o más, 2007

	Porcentaje de población excluida	Número de personas excluidas	Desnivel relativo de exclusión (%)	Porcentaje de población excluido con problemas relacionados con...									
				I1	I2	I3	I4	I5	I6	I7	I8	I9	I10
Galicia	6,5	156.520	14,5	8	11	69	56	73	1	71	5	29	5
P. de Asturias	3,9	36.374	14,7	27	19	62	50	60	0	61	14	17	14
Cantabria	1,6	8.084	15,4	22	6	100	31	29	0	89	37	11	3
País Vasco	2,5	45.572	21,4	35	37	52	58	39	1	69	22	36	15
C. F. Navarra	2,0	9.937	18,6	21	48	54	63	77	1	59	5	4	12
La Rioja	4,1	10.783	14,6	0	10	81	75	75	0	38	7	20	17
Aragón	2,6	29.076	15,4	16	8	71	51	49	0	68	21	32	14

Continúa

Continuación

	Porcentaje de población excluida	Número de personas excluidas	Desnivel relativo de exclusión (%)	Porcentaje de población excluido con problemas relacionados con...									
				I1	I2	I3	I4	I5	I6	I7	I8	I9	I10
C. de Madrid	6,9	356.700	19,5	18	21	63	47	58	20	42	23	21	16
Castilla y León	6,1	131.531	14,6	27	9	78	32	69	3	79	10	21	7
Castilla-La Mancha	9,7	160.105	13,9	13	12	78	31	85	1	64	5	28	9
Extremadura	12,0	108.506	14,6	18	18	87	32	73	0	71	1	26	4
Cataluña	5,5	334.396	14,7	14	28	57	50	70	5	66	23	19	3
C. Valenciana	9,9	405.978	20,0	24	17	61	51	66	2	57	21	31	14
Islas Baleares	5,8	50.575	14,6	15	16	52	49	70	3	69	19	28	4
Andalucía	13,8	918.648	16,0	26	22	77	53	73	4	58	7	23	5
Región de Murcia	9,1	105.072	15,4	18	13	71	61	77	3	63	9	28	3
Ciudad A. de Ceuta	33,2	19.574	48,7	45	39	90	37	73	15	76	0	14	0
Ciudad A. de Melilla	15,2	7.378	48,7	24	27	59	83	57	41	63	14	8	4
Canarias	12,9	219.519	20,0	24	22	66	62	57	4	66	12	16	12
España	8,2	3.114.329	16,0	21	20	69	50	68	5	60	13	24	8

I1: todos_en_paro; I2: paro_12; I3: pobre; I4: privación; I5: educación; I6: hacinamiento; I7: privado_vivienda; I8: privado_entorno; I9: salud_1 y I10: salud_2. Línea de exclusión: 0,245.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV de 2008 (INE).

La comunidad autónoma con menor porcentaje de población excluida es Cantabria (el 1,6%). Otras regiones cuya tasa de exclusión no superó el 3% fueron la Comunidad Foral de Navarra, el País Vasco y Aragón. El porcentaje de personas excluidas más elevado corresponde a la Ciudad Autónoma de Ceuta, con una tasa del 33%. Otras regiones con tasas de exclusión muy elevadas (en torno al 13% o más) fueron Canarias, Andalucía y la Ciudad Autónoma de Melilla. Andalucía es la comunidad autónoma con mayor número excluidos (918.648) que casi representa el 30% del total de excluidos en España y que asciende a algo más de tres millones de personas. Este porcentaje es mucho mayor que lo que representa la población total de Andalucía sobre el conjunto nacional.

En Castilla y León, el número de personas de 16 años o más en situación de exclusión (131.531) supone el 6,1% de su población referencia. Esta tasa de exclusión es semejante a la de regiones como las Islas Baleares o Galicia, e inferior a la media para España (8,2%). La comunidad de Castilla y León concentra a 131.531 personas en situación de exclusión que no llega a suponer el 5% del total de excluidos españoles.

El valor mediano de la variable *ES* dentro de la población excluida del conjunto del España fue 0,284, un 16% más elevado que el umbral de exclusión (0,263). Castilla y León presenta valores algo más favorables: el valor mediado fue igual a 0,281,

por lo que su desnivel relativo de exclusión fue del 14,6%. Este valor no se encuentra muy alejado del menor valor registrado (13,9%), que corresponde a Castilla-La Mancha, y muy distante del máximo (48,7%) que muestran las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Hay que señalar que, salvo estas dos últimas, las diferencias regionales en el desnivel relativo de exclusión no son muy grandes.

El análisis del porcentaje de personas excluidas con problemas en algunos de los 10 ítems seleccionados muestra que, en referencia a Castilla y León, más de tres cuartas partes de la población excluida presentaba algún problema con la habitabilidad de sus viviendas (I7) y tuvo una renta inferior al umbral de pobreza (I3). Otro aspecto que afecta a un porcentaje elevado de la población excluida (el 69%) es que su nivel de educación no superaba los estudios primarios.

Atendiendo al grado de urbanización (tabla 3.3.7), se observa que las zonas poco pobladas concentran el mayor porcentaje de personas en situación de exclusión (el 8,2%). Le siguen las zonas muy pobladas (5,1%) y, muy distanciadas, las zonas con un grado de urbanización medio, donde la tasa de exclusión no llega siquiera al 1%.

Tabla 3.3.7 Principales indicadores del nivel de exclusión por grado de urbanización. Población de referencia: personas de 16 años o más, 2007

	Porcentaje de población excluida	Número de personas excluidas	Desnivel relativo de exclusión (%)	Porcentaje de población excluido con problemas relacionados con...									
				I1	I2	I3	I4	I5	I6	I7	I8	I9	I10
Muy poblada	5,1	43.600	22,2	55	17	87	33	50	8	71	18	7	10
Media	0,9	2.474	12,4 ¹	0	0	17	100	83	0	83	0	17	0
Poco poblada	8,2	85.457	13,9	14	5	75	29	78	0	83	6	28	5
Castilla y León	6,1	131.531	14,6	27	9	78	32	69	3	79	10	21	7

¹ Valor poco fiable debido a tamaños muestrales muy reducidos.
I1: todos_en_paro; I2: paro_12; I3: pobre; I4: privación; I5: educación; I6: hacinamiento;
I7: privado_vivienda; I8: privado_entorno; I9: salud_1 y I10: salud_2.
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV de 2008 (INE).

Por su parte, dentro de las zonas menos urbanizadas, los principales problemas que afectan a más del 50% de las personas excluidas se relacionan con percibir una renta inferior al umbral de pobreza (75%), tener un nivel educativo que no supera los estudios primarios y tener algún problema de habitabilidad en su vivienda (83%).

En cuanto al desnivel relativo de exclusión, es más elevado en las zonas muy pobladas (el 22,2%) que en las restantes. Además, en estas zonas, el 87% de las personas excluidas no superaba el umbral de pobreza, el 71% ocupaba viviendas con algún problema de habitabilidad, el 55% vivía en un hogar donde todos sus miem-

bros se encontraban en paro y el máximo nivel educativo que mostraba el 50% de los excluidos era de estudios primarios.

Todos los excluidos que viven en zonas con un grado de urbanización medio presentan una situación de privación material (I4) y una gran mayoría (el 83%) posee, como mucho, estudios primarios y reside en una vivienda con algún problema de habitabilidad.

De acuerdo con la tabla 3.3.8 en la que se presentan los principales resultados según el tamaño del hogar, las personas que viven en hogares unipersonales y en los más numerosos (de 5 o más miembros) son las que presentan los mayores porcentajes de exclusión (8,1% y 14,3%, respectivamente), superiores al del conjunto de Castilla y León (6,1%). Sin embargo, el desnivel relativo de exclusión más elevado corresponde a las personas que vive en hogares con 4 miembros (el 22,4%). Las carencias que presentan las personas en situación de exclusión no varían mucho en función del tamaño del hogar, aunque un alto porcentaje de las personas excluidas que vive en hogares de 4 miembros y de 5 o más tiene todos los activos en paro (52% y 74%, respectivamente).

Tabla 3.3.8 Principales indicadores del nivel de exclusión por tamaño del hogar.
Población de referencia: personas 16 años o más, 2007

	Porcentaje de población excluida	Número de personas excluidas	Desnivel relativo de exclusión (%)	Porcentaje de población excluido con problemas relacionados con...									
				I1	I2	I3	I4	I5	I6	I7	I8	I9	I10
1	8,1	15.542	13,3	7	0	100	43	56	0	73	5	39	0
2	5,9	34.963	13,9	6	9	82	28	75	0	83	6	37	0
3	5,9	35.589	12,6	18	1	82	29	82	0	80	15	12	3
4	4,8	31.996	22,4	52	24	63	44	45	11	82	5	11	23
5 o más	14,3	13.441	14,5	74	5	63	8	89	0	65	22	5	0
Castilla y León	6,1	131.531	14,6	27	9	78	32	69	3	79	10	21	7

I1: todos_en_paro; I2: paro_12; I3: pobre; I4: privación; I5: educación; I6: hacinamiento; I7: privado_vivienda; I8: privado_entorno; I9: salud_1 y I10: salud_2.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV de 2008 (INE).

Considerando la estructura familiar (tabla 3.3.9), comprobamos que la tasa de exclusión de las personas que viven en hogares sin niños dependientes (7,1%) es mayor que con niños dependientes (4,4%), aunque el desnivel relativo de exclusión es superior en este último tipo de hogares (13,9% y 22,4%, respectivamente). Más del 70% de las personas excluidas que viven en hogares sin niños dependientes son pobres, su educación no supera los estudios primarios y ocupan una vivienda con algún problema de habitabilidad. En el caso de los que viven en un hogar con niños

dependientes, los problemas de exclusión que presentan un mayor porcentaje de personas excluidas son que su renta es inferior al umbral de pobreza (el 79%), que habitan un hogar donde todos los activos se encuentran en paro (69%), que residen en una vivienda con problemas de habitabilidad (69%) y que su educación no supera los estudios primarios (el 59%).

Entre los hogares sin niños, la mayor proporción de excluidos corresponde a personas que viven solas de 65 o más años (12,1%), frente a una tasa de apenas el 2% entre los que tienen menos edad (la más baja para todos los tipos de hogar). No existen diferencias importantes en cuanto al desnivel relativo de exclusión entre los hogares sin niños dependientes, ni en cuanto a los problemas que afectan a un mayor número de personas.

Dentro de los hogares con niños dependientes, los formados por dos adultos y 3 o más niños dependientes muestran la mayor tasa de exclusión (el 33%). En términos absolutos, la cifra asciende a 3.790 personas, lo que no llega a suponer el 3% del total de excluidos de Castilla y León. Para este tipo de hogar, todas las personas excluidas percibían una renta que no superaba el umbral de pobreza y su nivel educativo no superaba los estudios primarios. Además, el 78% habitaba un hogar en el que todas las personas activas se encontraban en paro y su vivienda estaba situada en una zona con problemas medioambientales y de delincuencia.

Otro tipo de hogar que registra una elevada tasa de exclusión es el formado por un adulto con al menos un niño dependiente (12,7%), si bien su número (1.440 personas) sólo representa el 1% del total de excluidos de Castilla y León. Todas las personas excluidas que pertenecen a este grupo vivían en hogares donde todos los activos estaban en paro, su renta no superaba el umbral de pobreza y su vivienda presentaba problemas de habitabilidad.

En el extremo opuesto se encuentran las personas que viven en hogares formados, por un lado, por dos adultos y un niño dependiente, y por otro lado, por dos adultos y dos niños dependientes, con tasas de exclusión del 2,6% y del 2,4%, respectivamente.

El desnivel relativo de exclusión más elevado (91,7%) es el de las personas que habitan un hogar formado por un adulto con al menos un niño dependiente, aunque este dato se ve limitado por el escaso tamaño de la muestra. Las personas que viven en hogares formados por dos adultos con dos o más niños dependientes también muestran un desnivel relativo de exclusión (56,3%) alejado del comportamiento medio para la Región.

Tabla 3.3.9 Principales indicadores del nivel de exclusión por estructura del hogar. Población de referencia: personas 16 años o más, 2007

	Porcentaje de población excluida	Número de personas excluidas	Desnivel relativo de exclusión (%)	Porcentaje de población excluido con problemas relacionados con...									
				I1	I2	I3	I4	I5	I6	I7	I8	I9	I10
Sin niños dependientes	7,1	97.024	13,9	13	8	77	36	72	0	82	7	26	3
Persona de 65 o más años	12,1	13.447	13,3	0	0	100	40	55	0	77	6	40	0
Persona de menos de 65 años	1,9	1.043	20,3 ¹	100	0	100	74	45	0	72	0	0	0
Dos adultos, al menos uno de 65 o más años	5,1	15.334	14,6	13	2	81	30	68	0	92	13	36	0
Dos adultos de menos de 65 años	6,9	19.628	13,7	0	13	83	27	80	0	76	0	38	0
Otros hogares sin niños dependientes	7,9	46.519	13,9	20	10	66	39	76	0	85	9	14	5
Con niños dependientes	4,4	34.507	22,4	69	13	79	21	59	11	69	16	5	18
Un adulto con al menos un niño dependiente	12,7	1.440	91,7 ¹	100	28	100	85	57	0	100	0	0	0
Dos adultos con un niño dependiente	2,6	6.390	14,5 ¹	55	0	63	24	67	0	76	17	7	17
Dos adultos con dos niños dependientes	2,2	6.393	56,3 ¹	28	0	100	53	17	0	83	25	14	59
Dos adultos con tres niños o más dependientes	33,0	3.790	57,8 ¹	78	0	100	22	100	0	0	78	0	0
Otros hogares con niños dependientes	7,3	16.494	22,4	86	24	71	1	63	22	75	0	4	7
Castilla y León	6,1	131.531	14,6	27	9	78	32	69	3	79	10	21	7

¹ Valor poco fiable debido a tamaños muestrales muy reducidos.

I1: todos_en_paro; I2: paro_12; I3: pobre; I4: privación; I5: educación; I6: hacinamiento; I7: privado_vivienda; I8: privado_entorno; I9: salud_1 y I10: salud_2.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV de 2008 (INE).

La tabla 3.3.10 muestra los principales resultados del nivel de exclusión por sexo y por edad de las personas de 16 o más años. Por sexo, la tasa de exclusión y el desnivel relativo de exclusión de las mujeres (6,4%) es ligeramente superior a los de los varones (5,8%). No existen diferencias por sexo en cuanto a los problemas que afectan con mayor frecuencia a las personas en situación de exclusión. Sin embargo, sí se observan diferencias importantes entre las diferentes cohortes de edad. Así, la cohorte de 49 a 64 presenta la mayor tasa de exclusión (casi el 13%), que duplica la del conjunto de la Región (6,1%). En esta cohorte de edad, casi el 15% de las mujeres se encuentra en una situación de exclusión frente al 11% en el caso de los varones.

Los grupos de edad que presentan menores tasas de exclusión son los formados por jóvenes de 16 a 24 años (sobre todo las mujeres) y por los mayores de 64 años (sobre todo los varones). En cuanto al desnivel relativo de exclusión, sorprende el valor elevado que registran las mujeres de 16 a 25 años (el 55%) pero, de nuevo, este dato se ve limitado por el reducido tamaño muestral.

Tabla 3.3.10 Principales indicadores del nivel de exclusión por sexo y edad.
Población de referencia: personas 16 años o más, 2007

	Porcentaje de población excluida	Número de personas excluidas	Desnivel relativo de exclusión (%)	Porcentaje de población excluido con problemas relacionados con...									
				I1	I2	I3	I4	I5	I6	I7	I8	I9	I10
Sexo													
Varón	5,8	61.894	14,6	26	12	71	32	68	2	86	9	19	4
Mujer	6,4	69.636	15,4	29	6	84	32	69	4	73	11	23	9
Edad/sexo													
≤ 16 < 25	2,6	5.920	14,5	56	0	67	68	46	0	100	0	0	0
Varón	3,7	4.348	13,3 ¹	40	0	69	69	40	0	100	0	0	0
Mujer	1,4	1.572	55,5 ¹	100	0	62	64	64	0	100	0	0	0
≤ 25 ≤ 50	4,0	37.554	21,6	46	22	76	33	53	3	69	18	14	13
Varón	4,7	22.703	19,3	31	17	65	38	61	0	76	17	17	11
Mujer	3,2	14.851	22,4	70	30	94	25	39	8	58	19	10	15
≤ 50 < 65	12,9	57.240	13,9	19	6	72	31	96	4	79	2	19	7
Varón	11,0	24.904	13,9	22	14	66	29	98	5	86	0	14	0
Mujer	14,8	32.335	13,9	17	0	77	32	94	4	74	4	22	12
≤ 64	2,6	30.817	14,5	56	0	67	68	46	0	100	0	0	0
Varón	4,2	9.939	14,6*	16	0	100	9	20	0	100	14	42	0
Mujer	6,8	20.878	15,4	14	0	89	34	53	0	82	15	34	0
Castilla y León	6,1	131.531	14,6	27	9	78	32	69	3	79	10	21	7

¹ Valor poco fiable debido a tamaños muestrales muy reducidos.

I1: todos_en_paro; I2: paro_12; I3: pobre; I4: privación; I5: educación; I6: hacinamiento; I7: privado_vivienda; I8: privado_entorno; I9: salud_1 y I10: salud_2.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la ECV de 2008 (INE).

3.4 La exclusión social en Castilla y León. Síntesis de resultados

El análisis de la pobreza no puede hacerse sólo desde una óptica unidimensional, estudiando únicamente la situación del conjunto de personas que no alcanzan un nivel mínimo de renta. Si bien es cierto que dicha circunstancia produce un nivel de bienestar no deseable, no cabe definir situaciones de pobreza o de privación exclusivamente a partir de una sola variable, aunque sea tan relevante como es la renta monetaria.

Precisamente, este Capítulo ha analizado la pobreza desde una perspectiva multidimensional, de modo que, además de tener en cuenta a la pobreza monetaria también se han estudiado otros aspectos que pueden derivar en situaciones que lleven a las personas a quedar excluidas socialmente. Este análisis se realiza siguiendo la metodología de medición de la pobreza propuesta por Alkire y Foster (2008) y toma como fuente de datos la Encuesta de Condiciones de Vida del INE.

En este contexto, el primer acercamiento a la medición de la pobreza desde el punto de vista multidimensional, se ha realizado a través de la consideración de la situación de privación material desde tres vertientes: la privación debida a insuficiencias en la capacidad financiera; la privación en términos del equipamiento del hogar, por no poder permitírselos financieramente; y la privación en las condiciones de habitabilidad de la vivienda debido, igualmente, no poder permitirse otra situación.

De los resultados alcanzados en los análisis realizados se deduce que, tanto para la población de Castilla y León como para el conjunto de España, uno de los problemas de privación al que ha de hacer frente un número elevado de personas tiene que ver con la capacidad financiera, ya que casi la mitad de todos ellos manifiesta tener dificultades para sufragar el pago de algún bien con los recursos económicos de que dispone. En este sentido, el principal ítem o aspecto del que carecen las personas, tanto a nivel regional como nacional, es no poder pagarse unas vacaciones fuera de casa, al menos una semana al año (28,2% y 34,1%, respectivamente); seguido de no tener capacidad financiera para llegar a fin de mes (23,6% y 29,9%, respectivamente) y de no poder afrontar gastos imprevistos (19,9% y 27,3%, respectivamente).

Otro importante problema de privación tiene que ver con las dificultades de los individuos para residir en una vivienda que tenga unas condiciones mínimas de habitabilidad. En este caso también, casi la mitad de la población de Castilla y León presenta alguno de los problemas de habitabilidad considerados en el estudio, en particular, la presencia de ruidos de otros vecinos o del exterior (19,5%) y la existencia de problemas de goteras, humedades en paredes o suelos de la vivienda (19,2%).

En cuanto a los problemas de privación relacionados con el equipamiento de la vivienda, éstos afectan en mucha menor medida a los castellanos y leoneses, siendo

sólo poco más del 10% los que manifiestan tener problemas de equipamiento; destacando, entre ellos, el de la falta de ordenador en la vivienda (5,9%).

El análisis de la privación material realizado para las personas de Castilla y León que se encuentran en situación de pobreza monetaria arroja unos resultados similares a los previamente descritos, si bien, en este caso, los niveles de privación que se registran para los distintos aspectos son superiores a los referidos para el conjunto de la población de la Región.

El nivel de privación para la mayoría de los ítems analizados sitúa a la Comunidad Autónoma de Castilla y León en mejor posición que la nacional, tanto entre los pobres como entre los que no lo son. No obstante, esto no ocurre en todos los problemas de habitabilidad de las viviendas. Concretamente, la proporción de castellanos y leoneses que están en situación de pobreza monetaria y, además, tienen algún problema de habitabilidad supera claramente el promedio nacional (el 52,1% y el 47,6%, respectivamente).

A partir de las variables que hemos utilizado para analizar la privación material se han diseñado y estudiado dos *índices de privación*, recientemente incorporados a la lista de indicadores elaborados por EUROSTAT para analizar las condiciones de vida de las personas de los Estados miembros de la Unión Europea.

El primero de ellos es la *tasa de privación material* o el porcentaje de población que carece forzosamente de, al menos, tres de los nueve ítems seleccionados. El segundo indicador es el *número medio de ítems de los que carece la población con privación material*. Al respecto, cabe resaltar que la tasa de privación prácticamente no ha variado en Castilla y León entre los años 2003 y 2007 (situándose en el 4,4% en este último año), siendo ésta casi la mitad que la tasa para España (el 8,7% en ese mismo año). Lo mismo cabría apuntar en cuanto a la media de los ítems de los que carece la población en situación de privación, que ha sido de 3,2 ítems para el año 2007, un valor muy próximo al promedio a escala nacional (3,4 ítems) y cercano al umbral establecido para la caracterización de la privación (3 ítems).

De la comparación con la situación que presentan otras regiones españolas se desprende que Castilla y León es actualmente una de las regiones con menor tasa de privación de España, sólo mejorada por Aragón, País Vasco y Cantabria, que muestran, todas ellas, unos niveles de privación material claramente inferiores al promedio nacional. Este resultado contrasta con lo que ocurre en el caso de la tasa de pobreza monetaria, que sitúa a Castilla y León en torno a los valores registrados para el conjunto de España o, incluso, superiores como sucedía en el año 2003.

Paralelamente, si se compara la tasa de privación y la tasa de pobreza monetaria de Castilla y León correspondientes se observa que la primera de las tasas mencionadas (privación) es siempre más baja que la última (pobreza). Desde esta perspectiva,

la posición de las distintas comunidades autónomas varía considerablemente en función de uno u otro indicador. Así, regiones como Extremadura, Castilla-La Mancha o Castilla y León, ocupan buenas posiciones atendiendo al índice de privación, frente al de pobreza monetaria. En otras, en cambio, como son las Islas Baleares, la Ciudad Autónoma de Melilla, la Comunidad Valenciana o la Comunidad Foral de Navarra, ven empeorar sensiblemente su posición si se ordenan en función del valor que alcanza su tasa de privación.

A continuación, teniendo en cuenta los datos de la ECV del año 2008, ha llevado a cabo un análisis del nivel de privación material en Castilla y León según diversos criterios: el grado de urbanización, el tamaño del hogar, el régimen de tenencia de la vivienda, el tipo de hogar, la intensidad del trabajo en el hogar, el sexo, la edad, el nivel de actividad más frecuente y el nivel de estudios de las personas.

En líneas generales, las mayores discrepancias entre las distintas desagregaciones o criterios de análisis estudiados se producen con respecto a la tasa de privación, ya que el valor medio de ítems de los que carece la población con privación en las diferentes categorías estudiadas es similar al que se registra para el conjunto de Castilla y León (3,2 ítems). En general, los mayores porcentajes de personas con privación material se presentan entre aquellas que viven en zonas poco pobladas (5,2%); que ocupan hogares con 5 o más personas (6,2%); que habitan una vivienda en alquiler (10,9%); que viven en hogares sin niños dependientes (5,0%); que viven en hogares sin hijos dependientes, pero con poca intensidad de trabajo (hogares con miembros adultos sin trabajo o con todos los miembros trabajando menos de 12 meses al año) (8,7%); que son varones (5%); que se encuentran en paro (el 11,5%) y que tienen un nivel de estudios terminados igual a primaria o inferior (7,2%). Por su parte, el ítem del que carece un mayor porcentaje de personas de Castilla y León en situación de privación material coincide, en la mayoría de los casos, con el que manifiesta el conjunto de castellanos y leoneses: la incapacidad para pagar unas vacaciones fuera de casa, al menos una semana al año (95,1%) y la incapacidad para afrontar gastos imprevistos (95,7%).

Para finalizar, en este Capítulo también se realiza una aproximación a la medición de la exclusión social a partir de los datos de la población de adultos que contiene la de la ECV del año 2008. Teniendo en cuenta que dicho fenómeno es multidimensional, como ya se ha comentado, se han construido una batería de 10 indicadores, que abarcan las siguientes áreas o ámbitos: la exclusión en el mercado de trabajo (a través de la incidencia del desempleo de larga duración y de la proporción de hogares de la Región donde todos los adultos activos se encuentran en paro); la falta de ingresos (pobreza monetaria), la privación material, la exclusión en el sistema educativo, el deterioro de la vivienda, el deterioro de las condiciones medioambientales de la zona donde se encuentra la vivienda, los problemas de salud graves y dependencia, así como problemas de acceso a los servicios sanitarios y de atención social.

El análisis se lleva a cabo contando el número de carencias que tiene una persona, construyendo una variable de exclusión social (*ES*) definida por la suma ponderada de los 10 ítems de exclusión considerados. Cuanto mayor sea el valor de esta variable, reflejará mayor nivel de exclusión en el individuo.

Los resultados indican que, en términos de la media, el valor de esta variable de exclusión social en Castilla y León (0,076) es ligeramente inferior al promedio para España (0,081). La Región tiene, además, un porcentaje de personas sin exclusión (93,9%) que supera al correspondiente para España (91,8%).

Por otra parte, si bien algo más de un tercio de la población castellana y leonesa presentaba problemas de exclusión en uno de los ítems analizados, solo el 4,5% tiene carencias en tres y apenas el 1,2% los tiene para cuatro ítems.

Considerando la distribución por percentiles, los valores de la variable de exclusión social correspondientes al 5% de su población más excluida (percentil del 95%) son también inferiores a los homólogos a escala nacional. Por su parte, el valor máximo de dicha variable de exclusión representa el 58,5% de la situación en la que la persona estaría excluida de todos los ítems considerados.

Para determinar el nivel o grado de exclusión que presenta la población de Castilla y León se ha calculado a partir de un valor de referencia de la variable de exclusión social (*umbral de exclusión*), de modo que las personas que superen dicho umbral presentan un comportamiento que se aleja del comportamiento mayoritario de individuos en la población. De acuerdo con ello, se ha podido obtener dos indicadores: la *tasa de exclusión* o porcentaje de personas que superan dicho umbral; y el *desnivel relativo de exclusión*.

De acuerdo con los datos de la ECV (2008), referidos al año 2007, el número de personas de 16 años o más en situación de exclusión en Castilla y León se elevaba a 131.531 personas, lo que viene a representar un valor algo inferior al 5% de toda la población excluida de España y se corresponde con una tasa de exclusión del 6,1%. Dicha tasa es semejante a la que presentan otras regiones tales como Islas Baleares o Galicia, y es inferior a la que se registra para el conjunto de España (8,2%).

El valor mediano de la variable de exclusión calculado para la población en situación de exclusión de Castilla y León fue de 0,281, siendo su desnivel relativo de exclusión del 14,6%, que es un valor inferior al del promedio para el conjunto de España (16%). Hay que señalar, no obstante, que las diferencias en el desnivel relativo de exclusión entre las diferentes comunidades autónomas españolas no son excesivas, a excepción de los valores atípicos que muestran las dos Ciudades Autónomas.

En cuanto a los principales problemas entre las personas de 16 o más años de Castilla y León que se encuentran en situación de exclusión, éstos hacen referencia a cuestiones de la habitabilidad de sus viviendas (79%), a la disponibilidad de una

renta monetaria inferior al umbral de pobreza fijado (78%) y al hecho de presentar un nivel educativo que no supera los estudios primarios (69%).

El estudio de la exclusión se completa a través del análisis desagregado según distintos criterios, similarmente a como se había realizado para el caso de la pobreza monetaria y privación material. En concreto, en lo que se refiere a las características del hogar, las mayores tasas de exclusión se observan entre las personas de 16 o más años cuyo hogar se encuentra en una zona poco poblada (8,2%), así como en los hogares formados por 5 o más miembros (14,3%), así como en aquéllos que no tienen niños dependientes (7,1%) o que están formado por dos adultos con tres o más niños dependientes (33%).

En cuanto a las características de las personas, la tasa de exclusión de las mujeres es ligeramente superior a la de los varones (6,4% frente al 5,8%). Por edades, los que se encuentran entre 50 y 64 años padecen una mayor tasa de exclusión social (el 12,9%). Especialmente desfavorable es la situación de las mujeres pertenecientes a este grupo de edad, cuya tasa específica de exclusión se eleva hasta el 14,8%.

IV. APROXIMACIÓN A LA MEDICIÓN DEL BIENESTAR SOCIAL EN CASTILLA Y LEÓN



IV. APROXIMACIÓN A LA MEDICIÓN DEL BIENESTAR SOCIAL EN CASTILLA Y LEÓN

El análisis del bienestar ha preocupado a los estudiosos de las ciencias sociales desde sus orígenes y, aún hoy en día, constituye un reto. Ello obedece, fundamentalmente, a la inexistencia de un concepto universalmente aceptado de bienestar, pues su naturaleza incorpora elementos multidimensionales y heterogéneos, que mezclan los aspectos objetivos con los subjetivos, y que hace que su medición a partir de datos empíricos constituya un objetivo imposible de alcanzar (Zarzosa, 1996). Esta complejidad conceptual del bienestar se agudiza cuando, además, éste se ha de trasladar de la esfera individual al ámbito de lo colectivo o social, en la medida en que resulta preciso proceder a su agregación, una tarea no exenta de serios problemas metodológicos.

En cualquier caso, las sociedades necesitan disponer de formulaciones operativas y de instrumentos que les permitan tomar decisiones encaminadas al aumento del bienestar, tanto de las personas como de la sociedad en su conjunto. Y, este sentido, se admite que el concepto de bienestar social hace referencia al conjunto de factores que participan en la calidad de la vida de las personas y que hacen que su existencia posea todos aquellos elementos que dé lugar a la tranquilidad y satisfacción humana. Se trata, por tanto, de un concepto multidimensional, por cuanto abarca múltiples facetas de la vida, y heterogéneo, por cuanto se nutre de muy distintos tipos de información. El resultado es un concepto que no es observable directamente, sino que sólo puede ser medido de forma indirecta, por lo que tradicionalmente la aproximación al contenido del bienestar social se realiza a través de indicadores de sus diversas dimensiones o sus componentes.

De acuerdo con ello, en este Capítulo se aborda compleja tarea de realizar una aproximación a la medición del bienestar social en Castilla y León, aplicando, para ello, el enfoque que parte de la consideración de una batería de indicadores sociales que proporcionen información relevante sobre las múltiples dimensiones que presenta este concepto. A tal fin, se construirá un indicador sintético basado en el método de la distancia DP_2 , (Pena, 1976, Zarzosa, 1996) que soluciona satisfactoriamente los problemas que se derivan de la agregación, la ponderación y la redundancia en la información, de modo que se obtenga una aproximación válida a la medición del bienestar social en Castilla y León.

No obstante, antes de emprender el análisis de aproximación a la medición del bienestar social en Castilla y León, que da título a este Capítulo, se hace necesario definir, siquiera mínimamente, ciertas cuestiones que delimitan el marco conceptual con el que se va a trabajar. A ello se dedica el primer epígrafe que se inicia tras esta introducción.

4.1 El análisis del bienestar social: concepto y medición

A continuación, se ofrece una revisión sintética de las principales cuestiones metodológicas a la hora de analizar el bienestar social y que, fundamentalmente, hacen referencia a la definición del concepto de bienestar social y los indicadores sintéticos que pueden utilizarse como instrumento para aproximarse a su medición.

4.1.1 El concepto de bienestar y su medición

Tradicionalmente el bienestar social era concebido como un fenómeno de una única dimensión, la económica. Por ello, para medirlo, era frecuente la utilización de algún indicador económico, como el Producto Nacional Bruto. Sin embargo, en torno a los años sesenta, con el fenómeno que se conoce como movimiento de los indicadores sociales (Setién, 1993 y Rodríguez, 2001), el bienestar social comenzó a concebirse como un concepto multidimensional, que engloba facetas no solamente económicas, sino otras tales como la salud, la educación, el trabajo, el medio ambiente, etc.

Frecuentemente al término bienestar se le atribuye el significado de utilidad (Tinbergen, 1991), y satisfacción de las necesidades humanas (Drewnowski, 1972). Pena (1977) define el bienestar social como el resultado de un conjunto de situaciones objetivas o condiciones materiales y de apreciaciones subjetivas o percepciones (actitudes, decepciones y satisfacciones) que, sobre aquéllas, realizan los individuos. Otras definiciones de bienestar social pueden verse en Zarzosa (1996). Somarriba (2008) realiza un extenso y detallado análisis del concepto de bienestar social y otros más o menos afines, a lo largo de la historia. Esta autora sostiene que cuando en el análisis del bienestar social se incorporan las percepciones de los sujetos, el concepto comienza a denominarse con cierta asiduidad *calidad de vida*.

Históricamente se ha abordado el tema de la medición del bienestar social desde tres puntos de vista:

1. el enfoque de las funciones de utilidad;
2. el enfoque contable o económico; y
3. el enfoque de los indicadores sociales.

Cada uno de estos enfoques lleva asociado distintas concepciones del bienestar social¹.

Los profesores Pena (1977) y García Durán (1980) analizan la evolución producida, entre los años sesenta y ochenta, en los estudios de bienestar social, desde un enfoque economicista hasta una concepción multidimensional. Ya en la década de los noventa, proliferaron las contribuciones que cuestionaban profundamente la restricción del bienestar y del desarrollo a los aspectos económicos y, particularmente, a la riqueza. Se trata de trabajos en los que se incorporan múltiples factores que afectan a la calidad de vida de las personas. En ellos, se acepta que la situación de las colectividades debe medirse a través de un conjunto de indicadores, y no exclusivamente en términos del producto por habitante, ya que se considera probado que una mayor tasa de crecimiento de dicho indicador, en sí misma, no necesariamente supone una situación de mayor nivel de desarrollo, bienestar, o calidad de vida para los miembros de la colectividad².

En esta línea, Amartya Sen considera que las medidas de bienestar basadas en el utilitarismo corresponden a una concepción reduccionista de la justicia (Sen, 1979). Admite que la renta de una persona condiciona su bienestar, pero no es suficiente para evaluarlo, ni siquiera lo es el conjunto de bienes que posee. El premio Nobel afirma que la característica primaria del bienestar hay que concebirla en términos de lo que una persona puede realizar (comer, leer, andar, ver, etc.). Llama “vector de realizaciones” al conjunto de realizaciones que una persona realmente logra. Pero añade que no basta con atender a las realizaciones reales de la persona, al vector de realización que ha logrado, sino que hay que tener también en cuenta su “conjunto de capacidades”, es decir, el conjunto de vectores de realización a su alcance. Esto permite incorporar las libertades positivas en un sentido general (la libertad para “hacer” o “ser”), las oportunidades reales que las diferentes personas tienen.

En la actualidad, hay un fructífero movimiento, tanto de instituciones como de investigadores, interesado en valorar la situación de las colectividades en términos de la calidad de vida de sus miembros, desde un enfoque multidimensional. Aunque el objetivo a medir puede ser distinto (la pobreza, el bienestar, el desarrollo, la calidad de vida, etc.), estas investigaciones ponen el acento en la necesidad de tener en cuenta múltiples medidas (indicadores) de los distintos componentes que afectan a la vida de las personas (salud, educación, trabajo,...). En definitiva, la filosofía del movimiento de los indicadores sociales se halla presente actualmente en multitud de investigaciones³.

¹ Sobre este tema, puede verse Pena (1997, 2009) y Zarzosa (1996).

² Como muestra de estas contribuciones, se pueden citar las de Daly y Cobb (1989), Doyal y Gough (1994), Falkingham et al. (1997), Banco Mundial (2001), Pena (coord.) (2009), PNUD (1990) y Sen (1997).

³ Pueden verse Pérez-Mayo (2008), Somarriba (2008), FOESSA (2008) y EUROSTAT (2010).

En líneas generales, la metodología del enfoque de los indicadores sociales consiste en parcelar el nivel de bienestar en componentes o campos, tales como la salud, la educación, la vivienda, etc., y, dentro de cada campo, elaborar una serie de indicadores sociales, que son medidas estadísticas de aspectos particulares pertenecientes a ese campo, de manera que para cada componente, existe una batería de indicadores sociales. El conjunto de estos indicadores sociales, aplicados a una colectividad, permite obtener una visión del nivel de bienestar social de los individuos que la componen.

Recientemente, La Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social, creada a propuesta de Sarkozy, presidente de la República Francesa, y encabezada por dos galardonados de sendos premios Nobel de Economía, Stiglitz y Sen, y por Fitoussi, ha publicado un informe (Informe Stiglitz-Sen-Fitoussi, 2009) que vuelve a poner de manifiesto que las medidas del tipo del producto interior bruto por habitante no son adecuadas para valorar el nivel de bienestar de una colectividad. Además de analizar exhaustivamente las limitaciones del PIB como medida del progreso social, así como los conceptos y la medición de la calidad de vida y el desarrollo sostenible, el informe realiza una serie de recomendaciones, entre las que se encuentra que, para medir el bienestar adecuadamente, es preciso considerar que se trata de una noción multidimensional, que incluye múltiples aspectos, entre los cuales no se deben ignorar los medioambientales. Por lo tanto, es necesario utilizar indicadores diferentes a las herramientas tradicionales de medida de ingresos, que responden a una concepción unidimensional.

En el ámbito español, en el VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008, publicado por la Fundación FOESSA, Muñoz (2008) también realiza una crítica al uso del PIB como medida del desarrollo y bienestar y propugna una medición multidimensional del concepto, al que denomina desarrollo social sostenible, para incidir en los aspectos medioambientales. El autor define dicho concepto como *un proceso centrado en el aumento de las capacidades de los individuos para decidir su futuro, sin alterar de forma significativa las capacidades de las mujeres y los hombres del futuro de hacer lo mismo (dimensión medioambiental)*⁴. Además, afirma que esta visión comparte los planteamientos de Sen y exige considerar los siguientes ámbitos: producción de bienes y servicios, desigualdades para acceder a los mismos, sistemas de empleo, provisión de bienes públicos (salud, educación, vivienda), protección social, capital social y relacional (el término tiene que ver con las relaciones humanas y actualmente se usa en el mundo de los negocios) y medio ambiente.

⁴ Véase Muñoz (2008), p. 81.

De acuerdo con Pena (2009), los principales aspectos que conlleva la medición del bienestar social a través del enfoque de los indicadores sociales se relacionan con: (1) la selección de las áreas dimensionales o parcelas en que puede descomponerse el bienestar social; (2) la elección de los indicadores o medidas estadísticas adecuadas para cada una de las áreas o parcelas establecidas; (3) la agregación de los indicadores simples en la forma de un indicador sintético de bienestar.

Para determinar las áreas o parcelas del bienestar social no existe una metodología convencionalmente aceptada, sino que se suelen establecer según criterios lógicos o intuitivos, así como en función de los objetivos y la disponibilidad de datos estadísticos relevantes. No obstante, existe consenso sobre ciertos dominios o áreas (educación, salud, trabajo, vivienda, tiempo libre y ocio, renta o riqueza, entorno físico y social, etc.).

La elección de los indicadores, por su parte, queda sujeta a la descomposición en áreas o parcelas que se realice, así como a la decisión sobre el tipo de indicadores a utilizar (objetivos o subjetivos, de medios o resultados, en términos absolutos o relativos, etc.), por lo que se trata de una decisión bastante abierta⁵.

Los indicadores sintéticos son índices agregados de indicadores simples o parciales que se obtienen ponderando éstos según la importancia relativa que cada uno de ellos debe tener en el índice agregado. La cuestión de la agregación de esos indicadores simples o parciales conlleva, no obstante, tener presente la heterogeneidad de las unidades de medida de los diversos indicadores, la posible interdependencia entre ellos y la ponderación que cabe asignar a cada uno de ellos. Ello obliga a establecer diversas propiedades que deberá cumplir el indicador sintético para que sea aceptable.

Existen diferentes métodos de agregación⁶. Uno de ellos es *el método basado en el concepto de distancia*, que consiste en comparar por diferencia, en términos absolutos o cuadráticos, el valor de cada indicador simple o parcial correspondiente a unidades territoriales distintas (países, regiones, etc.) o su diferencia respecto de un valor de referencia. Este método será el utilizado en este estudio para elaborar el indicador sintético con el que tratar de medir el bienestar social en Castilla y León.

⁵ Sobre la cuestión de la selección de indicadores puede verse, entre otros, Zarzosa (1996, 2005).

⁶ Al respecto, Pena (2009) identifica los siguientes: Métodos utilizados para el cálculo de índices de precios o cantidades; métodos basados en técnicas econométricas; métodos basados en el análisis factorial o de componentes principales; métodos basados en el empleo del análisis de envolvente de datos; y métodos basados en el concepto de distancia.

4.1.2 Los indicadores sintéticos de bienestar

Como se ha señalado, el enfoque de los indicadores sociales parte de una concepción multidimensional del bienestar al que nos podemos aproximar a partir de su descomposición en distintas parcelas que puedan ser mensuradas a través de una medida estadística idónea, que sería un indicador social. Es por ello que, en el contexto de la medición de conceptos multidimensionales como el bienestar social, la calidad de vida, el desarrollo y otros, los indicadores sintéticos son un instrumento adecuado⁷.

No existe una forma universalmente aceptada de clasificar los indicadores sintéticos de bienestar, si bien es muy habitual su diferenciación en dos grandes grupos: los *monetarios* y los *no monetarios* (Molpeceres, 2008).

Los *indicadores sintéticos monetarios* son medidas que intentan ajustar los agregados económicos convencionales (PIB, Renta nacional, etc.) mediante la valoración monetaria, positiva o negativa, de otros factores que afectan al bienestar de las personas. Dentro de esta tipología existe un larga lista de indicadores sintéticos⁸, pero uno de los más conocidos es el *Índice de bienestar económico sostenible* / *SEW* (Indicador Social Economic Welfare) de Daly y Cobb (1989). Además de los conceptos recogidos en los sistemas contables, el *ISEW* incluye otros de tipo económico, social y medioambiental, que complementan a los contables, sumando o restando, según su naturaleza. Por ejemplo, el valor del trabajo doméstico y el voluntariado se suman al consumo, mientras que los costes medioambientales y la desigualdad de renta se restan. En definitiva, como señalan Fernández-Macho y González Casimiro (2009), el cálculo del índice, para un determinado país, o unidad geográfica, se puede expresar de la siguiente forma:

$$ISEW = CP - DR + GP + CC + V - GP(D) - E - N$$

donde *CP* es el consumo personal, *DR* la desigualdad de renta, *GP* el gasto público exceptuando el realizado en defensa, *CC* el crecimiento del capital y el cambio en la posición internacional, *V* otras contribuciones al bienestar (gasto público en salud, educación, etc.), *GP(D)* el gasto público en defensa, *E* el coste de degradación medioambiental y *N* la depreciación del capital medioambiental.

⁷ Para una revisión de la literatura sobre indicadores sintéticos, puede consultarse Pena (1977), Zarzosa (1996), Nardo et al. (2005a,b), Somarriba (2008), Molpeceres (2008), Somarriba y Pena (2009) e Informe Stiglitz-Sen-Fitoussi (2009). Pueden encontrarse aplicaciones de indicadores sintéticos a diversos objetivos, para el caso español, en Ayala y Navarro (2004), Zarzosa (Dir.) (2005), Murias, et al. (2005), Herrero (1994), Herrero et al (2007), Blancas (2007), Jurado y Pérez-Mayo (2007), Pérez-Mayo (2008) y Zarzosa (2009). No obstante, también existe una línea de investigación en la que se obtienen indicadores sintéticos de bienestar que integran exclusivamente indicadores económicos, como en Ayala et al. (2006) y Villar (2006).

⁸ Entre los indicadores sintéticos monetarios cabe destacar también los siguientes: la medida del bienestar económico sostenible, de Nordhaus y Tobin; el índice de los aspectos económicos del bienestar, de Zolotas; el indicador del progreso genuino, de Cobb, Halstead y Rowe; la medida del progreso interior, de Jackson; y la medida del bienestar económico, de Wolf, Zacharias y Caner (Molpeceres, 2008).

Los *indicadores sintéticos no monetarios* asumen directamente el enfoque de los indicadores sociales y rechazan la hipótesis de que todos los aspectos del bienestar puedan y deban expresarse en términos monetarios. En consecuencia, este tipo de indicadores asume la naturaleza heterogénea de los distintos factores que determinan el bienestar y renuncian expresamente a realizar una valoración monetaria de todos ellos, sino que buscan formas adecuadas de homogeneizar, agregar y ponderar indicadores heterogéneos y diversos.

El indicador sintético no monetario más conocido⁹ es el *Índice de Desarrollo Humano* (IDH), debido a la gran repercusión que tienen los Informes sobre Desarrollo Humano, elaborados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1990 a 2009). El IDH es un indicador sintético que intenta comparar el grado de desarrollo de distintas colectividades (países). Es un indicador bastante sencillo, desde un triple punto de vista: su construcción matemática, el escaso número de componentes o dimensiones que utiliza y la forma de medir la situación de cada componente. No obstante, aunque su simplicidad pueda suponer un inconveniente, también supone una gran ventaja, pues permite que el indicador se pueda aplicar al mayor número posible de países del mundo.

Los tres componentes incorporados en el IDH son la salud (“vida larga y saludable” en la terminología de los informes), la educación y el ingreso (“nivel de vida digno”), sin duda aspectos de la vida de las personas en cuya importancia hay un absoluto consenso. Para medir el primer componente se toma la variable esperanza de vida al nacer. Para medir el segundo componente se utilizan dos variables: la tasa de alfabetización de adultos (ponderada por dos tercios) y la tasa bruta de matriculación combinada en educación primaria, secundaria y terciaria (ponderada por un tercio). El tercer componente se mide a través del producto interior bruto per cápita expresado en dólares y ajustado por la paridad del poder adquisitivo, para neutralizar las diferencias en los niveles de precios de los distintos países; además, esta variable se toma en logaritmos porque se entiende que “lograr un nivel respectable de desarrollo humano no requiere unos ingresos ilimitados”¹⁰.

El IDH es un indicador sintético construido siguiendo el método basado en el concepto de distancia. Así, en principio, para cada una de las cuatro variables implicadas se obtiene un índice simple, utilizando la metodología de Drewnowski y Scott (1966). Es decir, si denominamos x_{ij} al valor de la variable i -ésima en el país

⁹ Otros indicadores sintéticos no monetarios de bienestar serían: el índice de la calidad física de la vida, de Morris; el índice del progreso social, de Estes; el índice del bienestar económico, de Osberg; el índice de la calidad de la vida, de Dasgupta y Weale; y el índice de la calidad de la vida de Diener (Molpeceres, 2008).

¹⁰ PNUD (2005), p. 367.

j-ésimo y x'_j al vector formado por los valores de la variable i-ésima en todos los países, el índice simple correspondiente a esa variable tendría la expresión siguiente: $(x_{ij} - \min x'_j) / (\max x'_j - \min x'_j)$. Como todas las variables se interpretan en el mismo sentido (valores mayores siempre se corresponden con mejor situación en cuanto al objetivo a medir, o sea el desarrollo), el indicador simple de cada variable mide la distancia entre cada país y la peor situación posible (el mínimo valor de la variable), en relación con la máxima distancia posible (diferencia entre los valores máximo y mínimo). Los valores que se utilizan como referencia no son valores reales, sino que evitar tener que modificar continuamente las referencias utilizadas se toma un valor menor que el mínimo real y otro mayor que el máximo real. De modo que, en esencia, lo que se calcula es la distancia a la peor situación teórica en relación con la distancia entre las situaciones teóricas mejor y peor.

La interpretación de cada índice simple es muy sencilla: varía entre los valores 0 y 1, indicando el 0 la peor situación (dicho país presenta la situación teórica peor, en cuanto a la variable en cuestión) y el 1 la mejor posible (dicho país presenta la máxima distancia a la situación teórica peor, en cuanto a la variable considerada). A partir de los dos índices simples de educación, se obtiene un único índice como media ponderada de los anteriores, otorgando doble ponderación a la tasa de alfabetización que a la de matriculación. Una vez obtenidos los índices simples relativos a los tres componentes (salud, educación e ingreso) se obtiene el IDH como media aritmética simple, de manera que la interpretación es idéntica a la de los índices simples. Además, se interpreta el IDH como una medida de los logros conseguidos en el camino hacia el desarrollo.

Otro indicador sintético no monetario de bienestar también basado en el concepto de es también el denominado *Distancia DP₂* (Pena, 1977), que permite incorporar libremente un conjunto de variables relativas a los diferentes aspectos de bienestar social. Por su diseño y las propiedades que verifica¹¹, este indicador permite medir el bienestar social de un conjunto de unidades territoriales entre sí o de una unidad territorial en el tiempo. De acuerdo con ello, la *Distancia DP₂* será el indicador sintético utilizado en esta investigación a la hora de la medición del bienestar social en Castilla y León.

¹¹ Un estudio detallado del diseño y propiedades del indicador sintético Distancia DP₂ se recoge en Pena (1977) y, posteriormente, en Zarzosa (1996) y Somarriba (2008).

4.2 La medición del bienestar social en Castilla y León

4.2.1 Los ámbitos del bienestar social y sus posibles indicadores

En esta investigación, la aproximación a la medida del bienestar social se lleva a cabo utilizando a la vez dos enfoques: el de los indicadores sociales (Pena, 1977) y el de las capacidades de Sen (1997). Por lo tanto, se parcela el concepto de bienestar social en diversos campos y, para cada uno de ellos, se seleccionan indicadores que intentan evaluar las oportunidades reales que las personas poseen.

El primer criterio empleado para seleccionar los indicadores simples o parciales ha sido su representatividad para medir el nivel de bienestar social. En este sentido, se han elegido indicadores para los cuales se puede afirmar que existe una relativa unanimidad en cuanto a su utilidad como medidas del nivel de bienestar que disfrutan las personas que viven en el momento presente en España.

Dada la finalidad práctica de este trabajo, la selección de indicadores ha quedado totalmente condicionada por la posibilidad de encontrar datos para su aplicación.

El objetivo final de este Capítulo consiste en obtener un indicador sintético del nivel de bienestar y, a partir de sus resultados, realizar, por un lado, un análisis comparativo entre Castilla y León y otras comunidades autónomas españolas, y por otro, un análisis comparativo intraterritorial entre las distintas provincias de la comunidad castellana y leonesa. Por ello, los indicadores seleccionados deben estar disponibles tanto a nivel regional como provincial.

La metodología utilizada para obtener el indicador sintético requiere disponer de un número mayor de observaciones que de indicadores simples. Por ello, si en el caso provincial, se aplicara sólo a las nueve provincias de Castilla y León, el número de indicadores simples sería bastante reducido. Para poder incorporar un número elevado de indicadores parciales, se ha optado por realizar previamente un análisis para todas las provincias españolas, exceptuando Ceuta y Melilla. De esta forma, al aumentar considerablemente el número de observaciones, ha sido posible incorporar un conjunto numeroso de indicadores simples, que intentan abarcar en la medida de lo posible las diversas y complejas dimensiones que presenta el bienestar social.

Los párrafos precedentes justifican otro de los criterios de selección empleados para elegir los indicadores parciales: la existencia de datos relativamente recientes, no sólo para todas las comunidades autónomas españolas y para todas las provincias de Castilla y León, sino también para todas las provincias españolas.

Todos los indicadores simples se han calculado en términos relativos, en relación con la población susceptible de resultar afectada. La utilización de indicadores expresados

en términos absolutos, sin considerar la población, daría lugar a conclusiones totalmente diferentes (Zarzosa, dir. 2005, pp. 98-99).

Por otra parte, dado que los sujetos de interés de este estudio son los individuos, se ha optado por expresar todas las variables en términos relativos, si bien en algunos casos con respecto a la población total de la provincia y en otros con respecto a estratos de población. Por ejemplo, el indicador de analfabetismo está calculado (en este caso, por INE 2008) con respecto a la población de 16 o más años.

Otra razón que justifica el uso de indicadores en términos relativos es que ello permitirá obtener el indicador sintético regional a partir del indicador sintético provincial (Pena 1977, pp. 202-206).

En el epígrafe final de este Capítulo se describen los 72 indicadores parciales inicialmente seleccionados. En general, los datos corresponden al año 2007. En aquellos pocos casos en los que no se ha dispuesto de información para 2007, se ha elegido el período temporal más próximo al mismo año.

Las principales fuentes estadísticas y documentales utilizadas para la realización de este análisis han sido las siguientes: INE (2008), La Caixa (2009), Caja España (2008) y Jiménez-Ridruejo Ayuso y López Díaz (2009).

Como es habitual cuando se aplica la metodología de los indicadores sociales, los indicadores simples se presentan agrupados en distintos ámbitos, también denominados campos, componentes, parcelas, dimensiones, áreas, etc. En este caso, los ámbitos considerados han sido los siguientes: *demografía, renta y riqueza familiar, educación, trabajo, protección social, salud, entorno físico, cultura y ocio, cohesión social, nuevas tecnologías e índices municipales*.

La agrupación en ámbitos o campos de bienestar social es meramente orientativa, pues igualmente podría haberse hecho otra diferente. Por ejemplo, el número de vehículos matriculados se ha incluido en el campo llamado *entorno físico*, siguiendo la agrupación de INE (2008), pero bien podría haberse incluido en un campo relacionado con la actividad económica municipal. Igualmente, el indicador relativo a incendios forestales, incluido también en el ámbito *entorno físico*, podría formar parte de un componente medioambiental específico.

Dada la metodología utilizada en el desarrollo de esta investigación, la agrupación en componentes no condiciona ni el cálculo, ni los resultados del indicador sintético; es decir, lo relevante es el conjunto de indicadores simples utilizados, independientemente de cómo estos hayan sido agrupados.

A partir de los indicadores simples que se relacionan al final de este estudio, se llevó a cabo una nueva selección de los mismos, con el objetivo de aumentar la fiabilidad de los resultados del indicador sintético. Por un lado, al reducir el número de

indicadores parciales, se logra una mayor eficiencia en términos computacionales, al facilitar la convergencia del algoritmo matemático. Por otro lado, estadísticamente se consiguen resultados de mayor validez, ya que aumenta la precisión de los estimadores de los distintos modelos econométricos que ha sido preciso estimar (debido, a su vez, al aumento de los grados de libertad y a la menor presencia de multicolinealidad) y, paralelamente, también disminuye el peligro de sobrevaloración de los coeficientes de determinación de dichos modelos¹².

El objetivo de la selección de indicadores simples realizada en la segunda etapa es reducir el número de los mismos, pero conservando, a la vez, la mayor parte de la información del conjunto inicial. Es decir, el subconjunto de indicadores seleccionados debe ser altamente representativo del conjunto inicial, en el sentido de que, al pasar de uno a otro, la pérdida de información sea mínima.

Además de los criterios empleados en la primera selección, en esta segunda etapa, para lograr el objetivo indicado en el párrafo anterior, se han utilizado criterios tanto estadísticos como no estadísticos¹³.

Entre los criterios estadísticos empleados destacan los dos siguientes: Los indicadores deben ser discriminantes para las provincias españolas (para aplicar este criterio, se han utilizado medidas estadísticas de dispersión) y deben contener información nueva, no incluida en los demás (se han utilizado medidas estadísticas de correlación).

Entre los criterios no estadísticos destaca la fiabilidad de la información y la no ambigüedad para medir el nivel de bienestar social de la población española. En este sentido, debe puntualizarse que un indicador simple es *no ambiguo* si sus incrementos o disminuciones pueden interpretarse claramente, sin lugar a dudas, como una mejora o un empeoramiento en el nivel de bienestar de la población, en el momento actual.

Un número importante de indicadores simples se analizó para la población de ambos sexos, otros también sólo para varones y sólo para mujeres. Al aplicar los criterios estadísticos de selección, se constató que existía una fuerte correlación entre las tres variables, por lo que se seleccionó la que presenta la mayor dispersión de las tres.

¹² Sobre el tema de selección de indicadores, puede verse Zarzosa (2005, pp. 101-108).

¹³ La aplicación de los criterios empleados tanto en la primera fase como en la segunda ha conducido a descartar cierta información de indudable interés, como, por ejemplo, el índice de desigualdad en la distribución de la renta, obtenido por Jiménez-Ridruejo Ayuso y López Díaz (2009), a partir de la renta declarada en la IRPF. Según los autores, aunque la no declaración de renta sea muy relevante, no hay indicios que lleven a afirmar que la ocultación sea significativamente mayor en unas provincias que en otras. Por ello, a la hora de analizar las disparidades interprovinciales, el índice de desigualdad podría ser representativo. Sin embargo, finalmente no se ha utilizado en la última selección, debido, por un lado, a que está elaborado con datos de un año algo lejano, 2002, y, por otro, a que no existe información para Navarra ni para el País Vasco, ya que los autores lo obtuvieron para el territorio de régimen fiscal común, a partir de los datos suministrados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Así, por ejemplo, para la tasa de analfabetismo, se seleccionó la de los varones, mientras que para la tasa de mortalidad infantil, la selección recayó en la de las mujeres. Aún así, alguna de las variables elegida apenas presentaba dispersión entre las provincias, por lo que finalmente se eliminó de la última selección. Un ejemplo de esta situación es la tasa de actividad de las mujeres. Las tasas de dependencia y la tasa de médicos colegiados constituyen ejemplos de otros tipos de variables que también fueron descartados en la última fase de selección debido a su escasa dispersión.

Por otro lado, en esta etapa de la investigación también se crearon nuevas variables que sintetizan la información de otras. Este es, por ejemplo, el caso de la variable que mide la adicción a alcohol y drogas, que se elaboró como síntesis de las dos variables que recogen separadamente la información sobre estas adicciones.

Una vez aplicados los criterios indicados, en la segunda fase de selección se volvieron los 31 indicadores simples que figuran en la tabla 4.2.1. La descripción completa de los indicadores figura en el epígrafe final del presente Capítulo. En el caso de los indicadores finalmente seleccionados, al final de la descripción de cada uno, se recoge el nombre abreviado utilizado para referirse a él en las distintas Tablas.

Finalmente, señalar que en la citada Tabla no aparece recogida la dimensión *demografía*, debido a que ningún indicador simple de dicha dimensión resultó finalmente seleccionado.

Tabla 4.2.1 Variables seleccionadas para el cálculo del indicador sintético DP₂ organizadas por dimensiones

Renta y riqueza	Entorno físico
PIB	Oficinas de crédito
Educación	Vehículos matriculados
Analfabetos varones	Autovías y autopistas
Estudios superiores varones	Superficie forestal incendiada
Trabajo	Cultura y ocio
Tasa de paro varones	Salas de cine
Accidentes mortales de trabajo	Espectadores de cine
Protección social	Plazas establecimientos hoteleros
Cobertura prestación desempleo	Pernoctaciones hoteleras
Importe medio pensiones no contributivas	Plazas campings
Nuevas tecnologías	Cohesión social
Líneas de banda ancha	Hospitalización dependencia alcohol y drogas
	Detenidos
	Muertes violentas agresiones (homicidios)

Continúa

Continuación

Salud	Índices municipales
Mortalidad infantil mujeres	Índice actividad económica
Mortalidad perinatal	Índice turístico
Mortalidad evitable primaria mujeres	Índice Mercociudad
Mortalidad evitable cuidados mujeres	
Camas hospitalarias	
Consultas psiquiatría	
Enfermos SIDA	
Heridos accidentes tráfico	

Fuente: Elaboración propia.

4.2.2 Elaboración de un indicador sintético para medir el bienestar social

En este epígrafe se presenta la metodología para la elaboración del indicador sintético que se utilizará en esta investigación como instrumento para aproximarse a la medición del bienestar social, tanto en las comunidades autónomas españolas, como en las provincias de Castilla y León.

Se pretende, en definitiva, obtener una medida que evalúe la situación *relativa* de las distintas comunidades autónomas españolas, por un lado, y, por otro, de las distintas provincias de Castilla y León, en cuanto a un objetivo determinado (el nivel de bienestar social de la población). Por ello, resulta adecuado un indicador perteneciente a la familia de indicadores sintéticos "*de distancia*", como es DP_2 , ya que éstos constituyen medidas *ad hoc*, es decir, concebidas expresamente para medir distancias entre distintas situaciones y/o ámbitos territoriales.

La metodología del indicador sintético de distancia DP_2 , de Pena (1977) resuelve de forma idónea los problemas planteados a la hora de elaborar un indicador sintético, entre los cuales merecen ser destacados el de la agregación y el de la ponderación de los indicadores simples, problemas a los que más adelante se aludirá. Además de estar basado en el concepto de distancia, el indicador DP_2 pertenece al grupo de medidas basadas en derivaciones axiomáticas (Silber y Deutsch, 2005), es decir, construidas de manera que satisfacen un conjunto de propiedades que se consideran deseables para lograr el objetivo planteado.

Antes de presentar la metodología, conviene hacer hincapié en que hay dos formas de abordar el tema de las decisiones metodológicas que deben tomarse para elegir un indicador sintético determinado. Una de ellas es ir analizando, de uno en uno,

los principales problemas que se plantean en la construcción del indicador sintético (homogenización, ponderación, agregación), para ir tomando decisiones. Otra forma consiste en definir unos axiomas que recojan las condiciones exigidas al indicador sintético, de manera que se acepta que esas propiedades garantizan una forma adecuada de resolver los mencionados problemas¹⁴. En el presente trabajo, como se ha argumentado en el párrafo anterior, se sigue la segunda línea metodológica. Para acceder a la exposición completa y detallada de los correspondientes axiomas, se ofrecerán las pertinentes referencias bibliográficas.

4.2.2.1 DEFINICIÓN Y PROPIEDADES DEL INDICADOR SINTÉTICO DE DISTANCIA DP_2

El indicador sintético de distancia DP_2 es una medida compleja, diseñada inicialmente para medir el bienestar social de un conjunto de unidades territoriales en un momento dado de tiempo, o de una unidad territorial en distintos momentos de tiempo. Es susceptible de ser aplicada a otros conceptos más o menos afines al bienestar social y en numerosas investigaciones ha demostrado su idoneidad para resolver cuestiones no resueltas adecuadamente por otras metodologías, como se puede ver en la bibliografía que se presenta.

En este trabajo, se utilizará el indicador sintético DP_2 , para resumir la información de un conjunto de variables relevantes a la hora de determinar el nivel de bienestar social de las comunidades autónomas españolas y de las provincias de Castilla y León.

Aquí se presentará la metodología de manera resumida, con el fin de suministrar los fundamentos metodológicos de la aplicación realizada¹⁵.

El indicador sintético DP_2 , para una comunidad autónoma determinada, se define de la siguiente forma:

$$DP_2 = \sum_{i=1}^n \frac{|x_{ir} - x_i^{referencia}|}{\sigma_i} \left(1 - R_{i,(i-1),(i-2),...,1}^2 \right), \text{ con } R_1^2 = 0$$

¹⁴ Una revisión bibliográfica y aplicación del primer método puede verse en Pérez-Mayo (2008).

¹⁵ Para un estudio exhaustivo del indicador DP_2 , se puede consultar Pena (1977) y, posteriormente, Zarzosa (1996) y Zarzosa (2005).

¹⁶ El Coeficiente de Determinación es una medida de bondad de ajuste de uso habitual en el análisis de modelos econométricos. Se puede ver, por ejemplo, Greene (1999).

Donde n es el número de variables utilizadas, x_{ir} , el valor de la variable i -ésima en la comunidad autónoma r -ésima; $x_i^{referencia}$ el valor que se toma como referencia para la variable i -ésima; σ_i , la desviación típica de la variable i -ésima; y $R^2_{i,i-1,\dots,1}$, el coeficiente de determinación en la regresión de la variable i -ésima sobre una constante y sobre las variables precedentes¹⁶.

Así definido, el indicador sintético mide la distancia existente, en cuanto al objetivo de interés, entre cada comunidad autónoma y una base de referencia ficticia que posteriormente se concretará.

Al dividir por la desviación típica, se consigue resolver el problema de la heterogeneidad de las unidades de medida de las distintas variables, de forma que todos los indicadores parciales (cocientes que intervienen en la expresión) están expresados en unidades abstractas.

El coeficiente de determinación, $R^2_{i,i-1,\dots,1}$, mide la parte de la varianza de cada variable explicada por la regresión lineal realizada sobre las variables precedentes. Por lo tanto, el factor $(1-R^2_{i,i-1,\dots,1})$, llamado por el autor del indicador sintético “*factor corrector*”, evita las redundancias, al eliminar de los indicadores parciales la información ya contenida en los indicadores precedentes. De esta manera, el indicador sintético incorpora solamente la información *nueva* contenida en cada variable.

Las propiedades que verifica el indicador sintético de distancia DP_2 hacen que éste sea una medida idónea para el objetivo planteado en la presente investigación. Dichas propiedades se enuncian con los siguientes nombres: *Existencia y determinación, Monotonía, Unicidad, Invariancia, Homogeneidad, Transitividad, Exhaustividad, Aditividad, Invariancia respecto a la base de referencia, Conformidad, y No arbitrariedad en la importancia atribuida a los indicadores simples*. El significado y las demostraciones pueden consultarse en las referencias indicadas. No obstante, en los siguientes epígrafes se abordan, de forma resumida, ciertas cuestiones fundamentales, en relación con algunas de las mencionadas propiedades. En primer lugar, se explica la forma en que la metodología DP_2 resuelve el problema de determinar las ponderaciones de las diferentes variables. En segundo lugar, se aclara la cuestión del papel que juega la base de referencia en la metodología DP_2 .

4.2.2.2 NEUTRALIDAD DE LAS PONDERACIONES EN EL INDICADOR SINTÉTICO DP_2

Una de las propiedades más interesantes del indicador sintético DP_2 es la no arbitrariedad en la determinación de las ponderaciones atribuidas a las distintas variables. En esta metodología, no se determinan de antemano dichas ponderaciones, sino que se utiliza un procedimiento científico, lo que permite afirmar que, en ese sentido, los resultados obtenidos son *neutrales*.

Concretamente, en la metodología DP_2 , la importancia de cada indicador simple se determina de dos formas:

1. a través de los factores correctores $(1-R^2_{i,i-1,\dots,1})$, que, como se ha dicho, eliminan la doble información, de forma que se retiene sólo la información útil de cada variable; y
2. a través de los valores absolutos de los coeficientes de correlación lineal entre cada indicador parcial y el indicador sintético.

Estos coeficientes permiten ordenar las variables, para estimar las regresiones lineales y, por tanto, para calcular los factores correctores y el indicador sintético resultante.

Ahora bien, ante la imposibilidad de conocer de antemano las correlaciones existentes entre los indicadores parciales y el indicador sintético, se propone un procedimiento iterativo de cálculo, que parte de una solución inicial (denominado *el vector de Frechet*) y busca una solución que satisface cierta propiedad, *conformidad* (Zarzosa, 1996). Esta propiedad establece que el propio indicador sintético debe determinar que el rango o la jerarquía de los indicadores parciales es correcto. A continuación se explica brevemente el significado de la propiedad de *conformidad*.

El resultado del indicador DP_2 depende del orden de entrada de los indicadores simples, es decir, de la jerarquía de las variables. Ese orden determina los modelos econométricos que deben estimarse para calcular los factores correctores. Dados n indicadores simples, o n variables, existen $n!$ (n factorial) formas posibles de ordenarlos y, por tanto, existen $n!$ vectores de resultados DP_2 que cumplen las propiedades enunciadas en el apartado anterior. Sin embargo, en general, no todos cumplen la propiedad de *conformidad*, que es una propiedad claramente deseable.

Si un indicador simple, o la correspondiente variable, presenta la máxima correlación con el nivel de bienestar social, es razonable que, a la hora de elaborar el indicador sintético, tal indicador simple se introduzca en primer lugar en la expresión matemática, o lo que es lo mismo, a ese indicador debe atribuírsele un rango igual a uno, con lo cual su correspondiente factor corrector será la unidad. El segundo indicador más correlacionado con el nivel de bienestar social, deberá ser el segundo en intervenir en la expresión matemática, por lo tanto, se le asignará un rango igual a dos, con lo que su factor corrector será $(1-R^2_{2 \times 1})$. El tercer indicador simple en importancia llevará un factor corrector igual a $(1-R^2_{3,1,2})$, y así sucesivamente. Suponiendo que sólo hubiera tres variables, habríamos obtenido un vector DP_2 con los tres indicadores simples ordenados de la forma: I_1, I_2, I_3 . Es decir, de los seis posibles vectores DP_2 , correspondientes a las seis posibles ordenaciones ($3!$) de los indicadores simples, se habría calculado el vector $DP_2 (I_1, I_2, I_3)$, que sería el más adecuado en este caso, ya que respetaría la jerarquía de las variables, establecida por su relación con el nivel de bienestar social.

Sin embargo, es evidente que no se puede calcular de una forma sencilla la correlación entre cada variable y el nivel de bienestar social, ya que precisamente ése es el concepto que se pretende evaluar con la metodología propuesta. Por eso, la obtención de DP_2 en la práctica es un ejercicio muy complejo, que requiere la aplicación de un procedimiento de carácter iterativo.

La propiedad de *conformidad* establece que el indicador sintético debe haber sido obtenido asignando la jerarquía o el rango “correcto” a los indicadores simples, o lo que es lo mismo, a las variables. Para calcular dicho rango, se estimará la medida de bienestar social a través del indicador sintético obtenido en diversas iteraciones, de tal forma que, cuando se alcance la convergencia, el rango de los indicadores simples implícito en ese vector de resultados coincidirá o estará *conforme* con el rango que, a partir de ese vector, se asigna a los indicadores simples. En definitiva, un vector DP_2 , que se ha obtenido ordenando los indicadores simples desde 1 hasta n , cumple la propiedad de *conformidad*, si el cálculo posterior de los coeficientes de correlación entre ese vector y cada uno de los indicadores simples atribuye el mismo rango a dichos indicadores. Es decir, el vector $DP_2 = DP_2(I_1, I_2, \dots, I_n)$ cumple la condición de conformidad si:

$$|r(DP_2, I_1)| > |r(DP_2, I_2)| > \dots > |r(DP_2, I_n)|,$$

donde $r(DP_2, I_i)$ denota el coeficiente de correlación lineal entre el indicador sintético DP_2 y el indicador simple I_i .

Esta propiedad, por lo tanto, garantiza que la jerarquía de las variables implícita en el indicador sintético finalmente calculado coincide con la jerarquía que se establecería a posteriori. Aunque puede parecer una exigencia lógica, no es una característica habitual de los indicadores sintéticos. Por ejemplo, el conocido Índice de Desarrollo Humano (IDH) no satisface esta propiedad (PNUD, 2007).

La búsqueda de un vector DP_2 *conforme* requiere, como se ha dicho, la aplicación de un procedimiento estadístico iterativo. Para llevar a cabo dicho procedimiento, Zarzosa y Zarzosa (1994) elaboraron un programa informático, cuya última versión (2007) será utilizada en esta investigación. Dicho programa informático comienza obteniendo, en la primera iteración, el indicador sintético de Frechet. La ordenación de las variables en la metodología DP_2 , además de que no se establece de antemano, no está condicionada por el indicador de Frechet, que se utiliza como solución inicial, ni se determina de ninguna otra forma arbitraria.

En definitiva, a diferencia de otros indicadores sintéticos, el indicador DP_2 se caracteriza por la ausencia de arbitrariedad en la determinación de la importancia o el peso de las variables.

4.2.2.3 COMPARACIONES INDEPENDIENTES DE LA BASE DE REFERENCIA EN LA METODOLOGÍA DP_2

En este epígrafe, se aclara brevemente el papel que juega la *base de referencia* en la metodología DP_2 .

Como se aprecia en la definición del indicador sintético DP_2 , para cada variable, se calcula la distancia entre la correspondiente unidad territorial y cierta *base de referencia*. Dicha base de referencia contiene los valores de las variables en una unidad territorial ficticia, de manera que el valor del indicador sintético en una comunidad autónoma r mide la distancia existente, para el conjunto de variables, entre dicha comunidad y la comunidad autónoma ficticia.

Ahora bien, dado que la finalidad del cálculo del indicador sintético es realizar comparaciones interterritoriales, es de gran utilidad la propiedad de *aditividad*, por la que, una vez obtenidos los resultados para todas las comunidades autónomas, tienen sentido las comparaciones cardinales (no sólo ordinales), en términos de diferencias.

Pues bien, la metodología utilizada garantiza que las comparaciones interterritoriales son independientes de la base de referencia utilizada, siempre que ésta cumpla ciertos requisitos. Concretamente, se demuestra que el valor de $DP_2(r) - DP_2(k)$ es invariante respecto a la base de referencia, siempre que ésta sea la misma para las dos unidades territoriales, r y k , y siempre que, para cada variable, tome el valor máximo, o uno superior a éste, o el valor mínimo, o uno inferior a éste, de la serie de valores de dicha variable.

Evidentemente, el programa informático que se utilizará en esta investigación está diseñado para utilizar una base de referencia adecuada, de manera que las comparaciones entre comunidades autónomas no estarán condicionadas por dicha base. Es decir, aunque el resultado del indicador DP_2 para una comunidad autónoma concreta depende de la base de referencia, la diferencia entre los resultados de dos comunidades autónomas es independiente de dicha base, lo que da validez a las comparaciones interterritoriales que se realizan a partir de los resultados.

En este caso, se ha elegido como base de referencia el vector formado por los valores menos deseables de los indicadores simples. En primer lugar, con el objetivo de que se cumplan ciertas propiedades del indicador sintético, aquellos indicadores simples cuyo aumento supone un empeoramiento del nivel de bienestar han sido cambiados de signo. Posteriormente, se ha elegido el vector de mínimos como base de referencia. Eso implica, por un lado, que dicha base cumple los requisitos necesarios y, por otro, que mayores valores del indicador sintético significarán mayor nivel de bienestar.

4.3 El nivel de bienestar social en Castilla y León

4.3.1 Resultados del análisis

El procedimiento empleado en esta investigación para analizar el bienestar permite estudiar la repercusión que, con respecto a los demás, tiene cada indicador simple en la determinación de los resultados. Por lo tanto, es posible obtener resultados sobre cuáles son los aspectos más relevantes en la explicación de las disparidades espaciales en cuanto al nivel de bienestar social, de acuerdo con la metodología empleada.

En este apartado se va a analizar la importancia relativa de cada indicador simple en la construcción del indicador sintético. Este análisis se completará en un epígrafe posterior que incluye el estudio del poder de discriminación de cada indicador simple y se aplicará una metodología que combina diferentes criterios, con el objetivo de poder determinar la importancia global de cada indicador simple en las disparidades provinciales existentes en Castilla y León.

La importancia relativa de cada indicador simple en la construcción del indicador sintético se puede medir a través de dos criterios estadísticos: la correlación lineal absoluta con el indicador sintético resultante y el factor corrector. Como se ha explicado en el epígrafe anterior, la primera medida es la utilizada para jerarquizar los indicadores simples en las distintas iteraciones de cálculo del indicador sintético. A continuación, se interpretan los resultados correspondientes a ambas medidas.

En la tabla 4.3.1, los indicadores simples aparecen ordenados según su rango, o grado de correlación absoluta con el indicador sintético resultante (obtenido en la última iteración, en este caso, la número 11, en la cual se ha alcanzado finalmente la convergencia¹⁷), es decir, el primer indicador simple (*Producto Interior Bruto*) es el que presenta una mayor correlación lineal, en valor absoluto, con el indicador final, y el último indicador simple que aparece relacionado (*superficie forestal incendiada*), el que presenta la menor correlación absoluta.

El factor corrector, $(1-R^2_{i,i-1,\dots,1})$, como se ha indicado en la definición del indicador sintético, indica la proporción de información nueva atribuible a cada indicador simple.

Todos los factores correctores que aparecen en la tabla 3.1.1 se han obtenido a partir del orden definido por los coeficientes de correlación lineal correspondientes a la última iteración, también incluidos en dicha tabla.

¹⁷ De acuerdo con lo señalado previamente, en esta aplicación fue necesario repetir once veces el procedimiento de cálculo del indicador sintético DP2, para encontrar un vector de resultados que cumple la propiedad de conformidad. Por lo tanto, si después de la iteración número once, se continuara realizando iteraciones, en todas ellas se repetirían los mismos resultados, debido a que el rango de los indicadores simples implícito en el indicador sintético de la iteración número once coincide (está conforme) con el rango que a posteriori, a partir de dicho indicador sintético, se asignaría a los indicadores simples.

Dado que el *PIB* es el indicador parcial más correlacionado con el indicador de bienestar, incorpora toda su información; por eso su correspondiente factor corrector es la unidad. Por su parte, la tasa de analfabetismo de los varones constituye el segundo indicador parcial en intervenir en el cálculo del indicador sintético, dada su correlación absoluta, y lo hace incorporando el 55% de su información, ya que el 45% restante resulta redundante con respecto a la información que estaba contenida en el *PIB*.

Tabla 4.3.1 Coeficientes de correlación absoluta y factores correctores de los indicadores simples ordenados según su correlación absoluta con el indicador sintético

Nº de orden	Indicadores simples	Correlación absoluta	Factor corrector
1	PIB	0,86	1,00
2	Analfabetos varones	0,64	0,55
3	Salas de cine	0,61	0,70
4	Cobertura prestación desempleo	0,59	0,67
5	Líneas de banda ancha	0,57	0,63
6	Oficinas de crédito	0,56	0,49
7	Espectadores de cine	0,51	0,27
8	Tasa de paro varones	0,49	0,35
9	Mortalidad evitable primaria mujeres	0,47	0,40
10	Mortalidad infantil mujeres	0,45	0,85
11	Plazas campings	0,43	0,68
12	Camas hospitalarias	0,41	0,71
13	Estudios superiores varones	0,40	0,21
14	Importe medio pensiones no contributivas	0,36	0,66
15	Vehículos matriculados	0,35	0,67
16	Autovías y autopistas	0,33	0,26
17	Consultas psiquiatría	0,32	0,67
18	Índice Mercociudad	0,32	0,15
19	Plazas establecimientos hoteleros	0,31	0,27
20	Índice actividad económica	0,29	0,16
21	Enfermos Sida	0,27	0,43
22	Índice turístico	0,26	0,03
23	Muertes violentas agresiones (homicidios)	0,25	0,44
24	Hospitalización dependencia alcohol y drogas	0,25	0,50
25	Pernoctaciones hoteleras	0,22	0,23

Continúa

Continuación

Nº de orden	Indicadores simples	Correlación absoluta	Factor corrector
26	Mortalidad perinatal	0,21	0,42
27	Heridos accidentes tráfico	0,19	0,34
28	Accidentes mortales de trabajo	0,15	0,20
29	Detenidos	0,11	0,16
30	Mortalidad evitable cuidados mujeres	0,05	0,09
31	Superficie forestal incendiada	0,04	0,29

Fuente: Elaboración propia.

La *tasa de mortalidad de mujeres por enfermedades sensibles a cuidados médicos* y la *tasa de superficie forestal incendiada* son las variables menos correlacionadas con el indicador sintético de bienestar. Por ello, intervienen en los últimos lugares en el cálculo de dicho indicador. No obstante, no tienen el mismo peso definitivo en el indicador sintético de bienestar.

Así, el primero de los mencionados indicadores parciales apenas incorpora información nueva, sólo el 9%, debido a que los 29 indicadores precedentes contienen el 91% de su información. Es decir, al hacer la regresión lineal de la *tasa de mortalidad femenina por enfermedades sensibles a cuidados médicos* sobre las 29 variables precedentes, se ha obtenido un coeficiente de determinación igual a 0,91. Por lo tanto el indicador sintético sólo debe incorporar el 9% de la información contenida en esa variable. Obsérvese que una de las 29 variables precedentes es la *tasa de mortalidad femenina por enfermedades sensibles a la prevención primaria*, que aparece en la 9ª posición e incorpora una 40% de su información. El hecho de que esa variables sea una de las explicativas del modelo econométrico estimado para calcular el factor corrector de la *tasa de mortalidad femenina por enfermedades sensibles a cuidados médicos*, junto con la existencia de correlación entre ambas variables, es una de las causas de que se obtenga un coeficiente de determinación tan alto (0,91). En definitiva, la *tasa de mortalidad femenina por enfermedades sensibles a cuidados médicos* contiene una información bastante redundante, con respecto a los indicadores simples precedentes, por eso el indicador sintético aprovecha muy poco porcentaje de su información.

Sin embargo, la *tasa de superficie forestal incendiada*, a pesar de ser la menos correlacionada con el indicador sintético, y consecuentemente, intervenir en el último lugar, aporta el 29% de su información, ya que éste porcentaje constituye información nueva, no contenida en los 30 indicadores simples precedentes. Es decir, al hacer la regresión lineal de la *tasa de superficie forestal incendiada* sobre las 30 variables

precedentes, se ha obtenido un coeficiente de determinación igual a 0,71. Por lo tanto el indicador sintético debe incorporar el 29% de la información de dicha tasa.

La tasa de mortalidad infantil de las mujeres tiene el segundo factor corrector más elevado, después del *PIB* ocupa la 10ª posición y aporta un 85% de su información. De manera que el *PIB* y la *tasa de mortalidad infantil* son los indicadores simples que más porcentaje de información incorporan para obtener el indicador sintético de bienestar en las provincias españolas.

Por el contrario, el *índice turístico*, que ocupa la 22ª posición, posee el factor corrector más pequeño, 0,03, es decir contiene una información casi totalmente redundante con respecto a los 21 indicadores simples precedentes. Ello se debe a que entre dichos indicadores precedentes se encuentran otros pertenecientes a la misma dimensión, denominada "cultura y ocio". Concretamente, el indicador simple que recoge el *número de salas de cine* es el 3º más correlacionado con el indicador sintético de bienestar e incorpora el 70% de su información; el *número de espectadores de cine* es el 7º más correlacionado e incorpora el 27% de su información; el *número de plazas de campings* y el de *establecimientos hoteleros* son respectivamente los 11º y 19º más correlacionados con el indicador sintético e incorporan el 68% y el 27% respectivamente. Consecuentemente es lógico que el *índice turístico* apenas aporte información nueva.

Con el objetivo de valorar la importancia de las distintas dimensiones del bienestar, se ha elaborado la tabla 4.3.2, que contiene los indicadores parciales ordenados según los valores de sus factores correctores, y el nombre del componente o dimensión a la que pertenece cada indicador parcial.

Como puede observarse, las dimensiones económicas y de salud son las más importantes, según estos resultados, ya que están representadas por indicadores simples que incorporan al indicador sintético de bienestar porcentajes de su información muy elevados. Además de estas dos dimensiones, tienen gran peso las dimensiones de cultura y ocio, entorno físico (en este caso, se podría hablar de nuevo de la dimensión económica, ya que el indicador relacionado con el *número de vehículos matriculados* también mide la riqueza municipal), protección social, nuevas tecnologías y educación. Las mencionadas dimensiones del bienestar están representadas mediante indicadores simples que incorporan más del 50% de su información al indicador sintético.

Tabla 4.3.2 Indicadores simples ordenados según sus factores correctores y dimensiones del bienestar a la que pertenecen

Indicadores simples	Factor corrector	Dimensión del bienestar
PIB	1,00	Renta y riqueza
Mortalidad infantil mujeres	0,85	Salud
Camas hospitalarias	0,71	Salud
Salas de cine	0,70	Cultura y ocio
Plazas campings	0,68	Cultura y ocio
Vehículos matriculados	0,67	Entorno físico
Consultas psiquiatría	0,67	Salud
Cobertura prestación desempleo	0,67	Protección social
Importe medio pensiones no contributivas	0,66	Protección social
Líneas de banda ancha	0,63	Nuevas tecnologías
Analfabetos varones	0,55	Educación
Hospitalización dependencia alcohol y drogas	0,50	Cohesión social
Oficinas de crédito	0,49	Entorno físico
Muertes violentas agresiones (homicidios)	0,44	Cohesión social
Enfermos Sida	0,43	Salud
Mortalidad perinatal	0,42	Salud
Mortalidad evitable primaria mujeres	0,40	Salud
Tasa de paro varones	0,35	Trabajo
Heridos accidentes tráfico	0,34	Salud
Superficie forestal incendiada	0,29	Entorno físico
Espectadores de cine	0,27	Cultura y ocio
Plazas establecimientos hoteleros	0,27	Cultura y ocio
Autovías y autopistas	0,26	Entorno físico
Pernoctaciones hoteleras	0,23	Cultura y ocio
Estudios superiores varones	0,21	Educación
Accidentes mortales de trabajo	0,20	Trabajo
Índice actividad económica	0,16	Índices municipales
Detenidos	0,16	Cohesión social
Índice Mercociudad	0,15	Índices municipales
Mortalidad evitable cuidados mujeres	0,09	Salud
Índice turístico	0,03	Índices municipales

Fuente: Elaboración propia.

Entre un 25 y un 50% de su información incorporan indicadores representativos de los componentes cohesión social, de nuevo entorno físico (otra vez, mediante un indicador simple que mide la riqueza municipal, el número de oficinas de crédito) y salud, trabajo, que aparece por primera vez, y de nuevo cultura y ocio.

Aportando una información comprendida entre el 20 y el 25%, intervienen otra vez cultura y ocio, educación y trabajo. Por último, se repiten los componentes de cohesión social y salud y aparece por primera vez el componente que contiene varios índices municipales, siendo claramente este componente el de menos importancia, en el sentido de que, para medir el bienestar social, su información resulta redundante con respecto a los componentes anteriores.

4.3.2 Análisis comparativo de Castilla y León con otras comunidades autónomas y con el conjunto de España

A partir de los resultados provinciales del indicador sintético de bienestar, se han obtenido los resultados para las comunidades autónomas españolas. Este procedimiento está justificado por el teorema demostrado en Pena (1997, pp. 202 y siguientes¹⁸). La base de datos se ha elaborado de forma que se cumplan las condiciones que requiere el teorema. Análogamente, a partir de los resultados regionales, se ha obtenido el indicador sintético de bienestar para España.

La tabla 4.3.3 contiene los resultados obtenidos, presentados según el orden alfabético de las comunidades autónomas, e incluye al final el resultado correspondiente a España. Por su parte, la tabla 4.3.4 recoge algunas medidas estadísticas de uso habitual, obtenidas a partir de los resultados (*recorrido*, *media* y *coeficiente de variación*¹⁹).

¹⁸ Si se cumplen ciertas condiciones, el indicador DP_2 regional coincide con la media ponderada de los indicadores DP_2 provinciales, siendo los coeficientes de ponderación las correspondientes proporciones que las poblaciones provinciales representan sobre la regional.

¹⁹ El Recorrido es la diferencia entre los valores máximo y mínimo de la variable. El Coeficiente de Variación es el cociente entre la Desviación Típica y la Media. Son dos medidas estadísticas de dispersión, la primera mide dispersión absoluta y la segunda, dispersión relativa en torno a la media.

Tabla 4.3.3 Indicador Sintético de Bienestar DP₂ para las Comunidades Autónomas Españolas y para España

Indicador Sintético de Bienestar	
Andalucía	21,10
Aragón	26,79
Asturias	22,25
Baleares	32,21
Canarias	23,59
Cantabria	27,87
Castilla y León	25,33
Castilla La Mancha	21,99
Cataluña	31,48
Comunidad Valenciana	26,00
Extremadura	19,85
Galicia	22,17
Madrid	32,85
Murcia	22,51
Navarra	32,44
País Vasco	28,41
Rioja	31,21
España	26,46

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar, la media del indicador sintético (26,36) es prácticamente igual al valor del indicador sintético para el conjunto nacional (26,46)²⁰. El coeficiente de variación indica que globalmente no hay excesiva disparidad entre las comunidades autónomas españolas, en cuanto al nivel de bienestar. Si se interpreta el *recorrido* con relación al valor más pequeño del indicador sintético, se puede afirmar que la distancia entre los valores máximo y mínimo (13) es más pequeña que la distancia entre el mínimo valor real (19,85) y el mínimo valor posible (0). Es decir, en este sentido, también se puede afirmar que existe una moderada disparidad.

²⁰ La media del indicador sintético es una media aritmética simple de los valores de los indicadores sintéticos DP₂ regionales. El valor del indicador sintético para España es el resultado de la fórmula de DP₂ aplicada a partir de datos nacionales, aunque en este caso se ha obtenido como media ponderada de los indicadores DP₂ regionales, en aplicación del teorema de Pena (1997, pp. 202 y siguientes).

Tabla 4.3.4 Medidas descriptivas del Indicador Sintético de Bienestar DP₂ para las Comunidades Autónomas Españolas

Recorrido	Media	Coefficiente de Variación
13,00	26,36	0,16

Fuente: Elaboración propia.

Para apreciar mejor la posición de cada comunidad autónoma, se han elaborado la tabla 4.3.5 y el gráfico 4.3.1, en los cuales las comunidades autónomas y España aparecen ordenadas según el valor del indicador de bienestar. Tal como se definió la base de referencia, mayores valores del indicador sintético significan mayores niveles de bienestar. Una comunidad autónoma ficticia que presentara la peor situación para todos los indicadores simples, tendría un valor nulo del indicador sintético de bienestar.

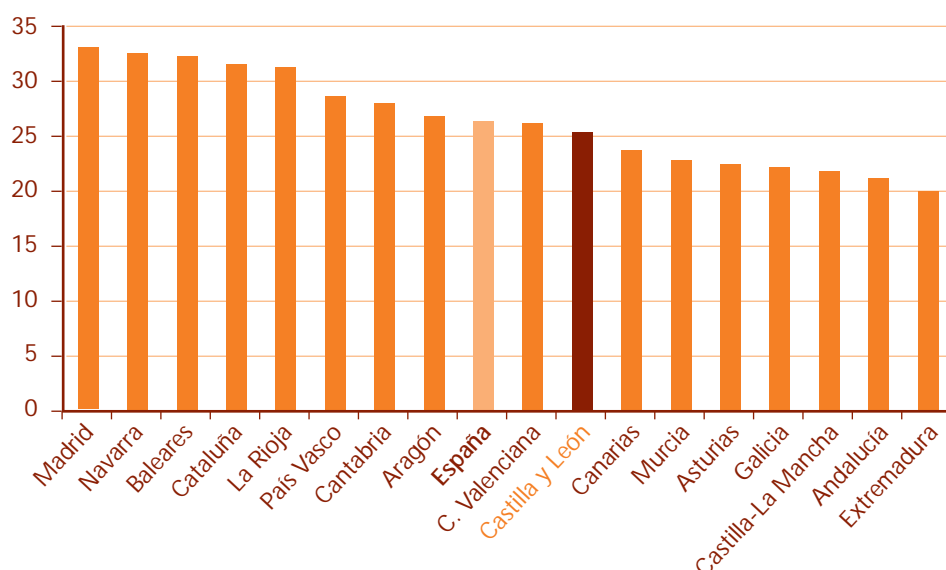
Tabla 4.3.5 Ordenación de las Comunidades Autónomas Españolas y España, según el Indicador Sintético de Bienestar DP₂

Indicador Sintético de Bienestar ordenado	
Madrid	32,85
Navarra	32,44
Baleares	32,21
Cataluña	31,48
Rioja	31,21
País Vasco	28,41
Cantabria	27,87
Aragón	26,79
España	26,46
Comunidad Valenciana	26,00
Castilla y León	25,33
Canarias	23,59
Murcia	22,51
Asturias	22,25
Galicia	22,17
Castilla La Mancha	21,99
Andalucía	21,10
Extremadura	19,85

Fuente: Elaboración propia.

Tomando como referencia el dato correspondiente a España, se observa que hay ocho comunidades autónomas mejor situadas y nueve comunidades peor situadas que el conjunto nacional. Debido a las propiedades del indicador sintético DP_2 , es posible interpretar cardinalmente las distancias entre cada dos comunidades autónomas. Así, Extremadura, que presenta el valor más bajo del indicador sintético, está a una distancia de casi 20 unidades de la comunidad ficticia no deseada (valor nulo del indicador sintético) y a una distancia de 13 (*recorrido*) de la comunidad autónoma mejor situada, que es Madrid.

Gráfico 4.3.1 Indicador Sintético de Bienestar DP_2 en las Comunidades Autónomas Españolas y en España



Fuente: Elaboración propia.

La tabla 4.3.6 muestra las medidas estadísticas habituales para los dos grupos de comunidades autónomas, las que están mejor situadas que el conjunto nacional y las que están peor situadas que España. Como se puede observar, los valores medios son claramente diferentes. Sin embargo, los valores del *recorrido* y el *coeficiente de variación* indican que el grado de disparidad dentro de ambos grupos no es muy distinto. En los dos casos, la variable posee un *recorrido* (diferencia entre los valores máximo y mínimo) parecido y la dispersión relativa en torno al valor medio de cada grupo es también parecida y muy pequeña.

En cuanto a Castilla y León, ésta se incluye en el grupo de comunidades autónomas situadas por debajo del conjunto nacional. Precedida por la Comunidad Valenciana, ocupa la segunda mejor posición de este grupo. Por tanto, en cuanto al nivel de bienestar, la comunidad castellana y leonesa está bastante próxima al dato correspondiente a España y a la media del indicador sintético regional.

La distancia entre Castilla y León y la comunidad autónoma mejor situada, Madrid, es 7,52. Por otro lado, Castilla y León se encuentra a una distancia de 5,48 unidades de Extremadura, que es la comunidad autónoma con peor posición.

Tabla 4.3.6 Medidas descriptivas del Indicador Sintético de Bienestar DP₂ para las Comunidades Autónomas Españolas situadas por encima y por debajo del valor correspondiente a España

CCAA	Recorrido	Media	Coefficiente de Variación
Mejor situadas que España	6,06	30,41	0,07
Peor situadas que España	6,15	22,75	0,08

Fuente: Elaboración propia.

La tabla 4.3.7 permite deducir todas las distancias entre Castilla y León y cada una de las restantes comunidades autónomas españolas, así como la distancia al valor de España. Si el signo que precede a la distancia es positivo, significa que Castilla y León está mejor situada que la comunidad autónoma con la que se compara. Por el contrario, si el signo que precede a la distancia es negativo, significa que Castilla y León está peor situada que la correspondiente comunidad autónoma.

Tabla 4.3.7 Diferencia entre el Indicador Sintético de Bienestar DP₂ de Castilla y León y el del resto de las Comunidades Autónomas Españolas y España

Diferencia con Castilla y León	
Andalucía	4,24
Aragón	-1,45
Asturias	3,08
Baleares	-6,87
Canarias	1,75
Cantabria	-2,54
Castilla y León	0,00
Castilla La Mancha	3,34
Cataluña	-6,15

Continúa

Diferencia con Castilla y León	
Comunidad Valenciana	-0,66
Extremadura	5,48
Galicia	3,16
Madrid	-7,52
Murcia	2,83
Navarra	-7,11
País Vasco	-3,08
Rioja	-5,88
España	-1,13

Fuente: Elaboración propia.

Por ejemplo, Castilla y León está mejor situada que Asturias, a una distancia de 3,08 unidades, y peor situada que el País Vasco, a la misma distancia. Además se encuentra en peor posición que el conjunto nacional, a una distancia de 1,13 unidades.

4.3.3 Dimensión territorial del bienestar social en Castilla y León. Disparidades interprovinciales

En este punto se analizan las disparidades en el nivel de bienestar de las provincias de Castilla y León. El análisis es análogo al realizado en el punto anterior.

En primer lugar, en la tabla 4.3.8 se presentan los valores del indicador sintético DP_2 para las provincias de la comunidad autónoma castellana y leonesa, siguiendo un orden alfabético para dichas provincias. Al final se incluye el valor del indicador sintético para Castilla y León. La tabla 4.3.9 contiene el *recorrido*, la media y el coeficiente de variación de los valores provinciales.

Tabla 4.3.8 Indicador Sintético de Bienestar DP_2 para las Provincias de Castilla y León y para la Comunidad Autónoma

Indicador Sintético de Bienestar	
Ávila	20,40
Burgos	25,41
León	26,85
Palencia	29,64
Salamanca	23,84
Segovia	26,13
Soria	25,35

Continúa

Indicador Sintético de Bienestar	
Valladolid	26,33
Zamora	21,24
Castilla y León	25,33

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4.3.9 Medidas descriptivas del Indicador Sintético de Bienestar DP₂ para las Provincias de Castilla y León

Recorrido	Media	Coefficiente de Variación
9,24	25,02	0,11

Fuente: Elaboración propia.

Si se compara esta última tabla con la anterior tabla 4.3.4, su análoga en el estudio de disparidades regionales, se observa que, en cuanto a la media y al coeficiente de variación, se obtienen valores no demasiado diferentes, entre ambos ámbitos de análisis. Por un lado, el nivel de bienestar medio de las provincias de Castilla y León (25,02) es muy parecido al valor del indicador sintético para Castilla y León ((25,33)²¹) y es un poco inferior al nivel de bienestar medio de las comunidades autónomas españolas (26,36). Por otro lado, la disparidad entre las provincias de Castilla y León es ligeramente inferior a la que existe entre las comunidades autónomas españolas, tal y como se desprende de los valores correspondientes al coeficiente de variación (0,11 y 0,16 respectivamente). Según el *recorrido*, claramente existe mayor disparidad en el caso regional (*recorrido* igual a 13) que en el provincial (*recorrido* igual a 9), más aún si comparamos los *recorridos* con los correspondientes valores mínimos del indicador sintético (19,85 en el caso regional y 20,40, en el provincial), si bien es cierto que en el primer caso existen 17 observaciones y en el segundo sólo 9.

En la tabla 4.3.10 y en el gráfico 4.3.2, las provincias de Castilla y León, así como la comunidad autónoma, aparecen ordenadas según el valor del indicador de bienestar. Recuérdesse que en esta investigación, un mayor valor del indicador sintético

²¹ El nivel de bienestar medio de las provincias de Castilla y León se determina mediante la media aritmética simple de los valores de los indicadores sintéticos DP₂ provinciales. El valor del indicador sintético para Castilla y León es el resultado de la fórmula de DP₂ aplicada a partir de datos regionales, aunque en este caso se ha obtenido como media ponderada de los indicadores DP₂ provinciales, en aplicación del teorema de Pena (1997, pp. 202 y siguientes).

representa un mayor nivel de bienestar. Una provincia ficticia que presentara, entre todas las provincias españolas, los peores valores para todos los indicadores simples, tendría un valor nulo del indicador sintético de bienestar.

Tabla 4.3.10 Ordenación de las Provincias de Castilla y León y la Comunidad Autónoma, según el Indicador Sintético de Bienestar DP₂

Indicador Sintético de Bienestar ordenado	
Palencia	29,64
León	26,85
Valladolid	26,33
Segovia	26,13
Burgos	25,41
Soria	25,35
Castilla y León	25,33
Salamanca	23,84
Zamora	21,24
Ávila	20,40

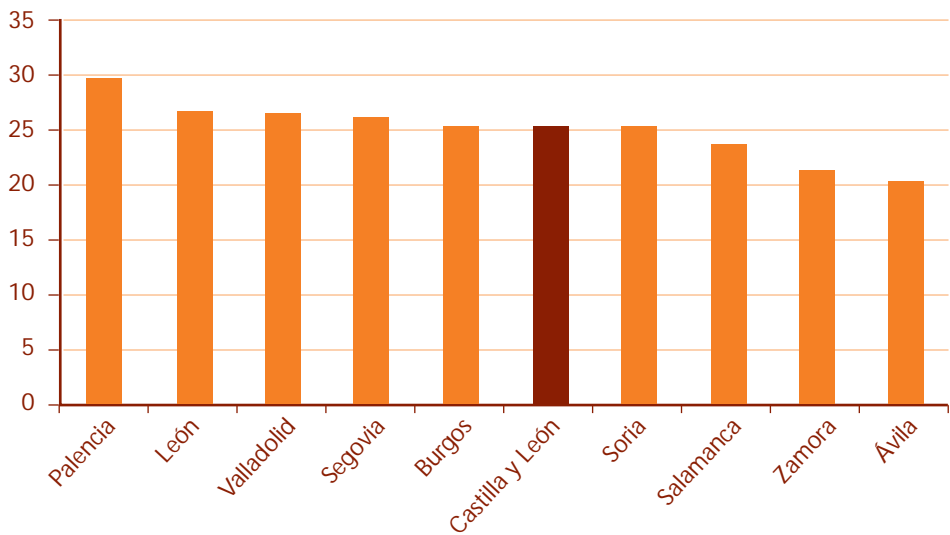
Fuente: Elaboración propia.

Hay seis provincias mejor situadas que el conjunto de la comunidad autónoma y tres provincias peor situadas que el conjunto regional. Si tomamos como referencia el valor medio (tabla 4.3.9), se obtiene la misma conclusión.

Según los resultados obtenidos en esta investigación, Ávila es la provincia con menor nivel de bienestar. Está a una distancia de más de 20 de la provincia española ficticia menos deseada (*base de referencia*) y a una distancia de más de 9 (recorrido) de la provincia castellana y leonesa mejor situada, que es Palencia.

La tabla 4.3.11 permite comparar la media, el *recorrido* y el *coeficiente de variación* del indicador de bienestar para los dos grupos de provincias, las que están mejor situadas que el conjunto regional y las que están peor situadas que Castilla y León. En este caso, los resultados difieren de los que se obtuvieron en el análisis regional (tabla 4.3.6). En el caso interprovincial, las medias, aún siendo diferentes, no lo son tanto. El *recorrido* es superior para el grupo de provincias mejor situadas, indicando mayor disparidad. Por el contrario, ese mismo grupo presenta menor dispersión con respecto a la media, como indica el coeficiente de variación, que es menor.

Gráfico 4.3.2 Indicador Sintético de Bienestar DP₂ en las provincias de Castilla y León y en la Comunidad Autónoma



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4.3.11 Medidas descriptivas del Indicador Sintético de Bienestar DP₂ para las Provincias de Castilla y León situadas por encima y por debajo del valor de la Comunidad Autónoma

Provincias	Recorrido	Media	Coeficiente de Variación
Mejor situadas que Castilla y León	4,29	26,62	0,05
Peor situadas que Castilla y León	3,44	21,83	0,07

Fuente: Elaboración propia.

Dado que, por las propiedades del indicador sintético DP₂, es posible interpretar cardinalmente las distancias entre cada dos provincias, se ha elaborado la tabla 4.3.12. Dicha Tabla permite deducir todas las distancias interprovinciales en Castilla y León, así como la distancia entre cada provincia y el valor de la comunidad autónoma. En algunos casos, la distancia aparece precedida de signo negativo, mientras que en otros no. Ello permite deducir cuál de las dos provincias implicadas tiene mayor nivel de bienestar.

Si analizamos la tabla por columnas, observamos que en la columna encabezada por Palencia, todos los signos son positivos, debido a que Palencia es la provincia

con mayor nivel de bienestar de la comunidad autónoma. Sin embargo, en la columna encabezada por Ávila, los signos negativos indican que Ávila es la provincia con menor nivel de bienestar. La columna encabezada por Valladolid indica que esta provincia está situada a una distancia de 5,93, por encima de Ávila; de 0,92 por encima de Burgos; de 0,52 por debajo de León; de 3,31 por debajo de Palencia y así sucesivamente. Análogamente se puede analizar la disparidad de cualquier provincia con respecto a las demás y también con respecto a la Región.

Tabla 4.3.12 Diferencias interprovinciales en Castilla y León, a partir del Indicador Sintético de Bienestar DP₂.
Se incluyen las diferencias a Castilla y León

	Áv	Bu	Le	Pa	Sa	Se	So	Va	Za	CyL
Ávila	0,00	5,01	6,46	9,24	3,44	5,73	4,95	5,93	0,85	4,94
Burgos	-5,01	0,00	1,45	4,23	-1,57	0,72	-0,06	0,92	-4,16	-0,07
León	-6,46	-1,45	0,00	2,78	-3,02	-0,72	-1,51	-0,52	-5,61	-1,52
Palencia	-9,24	-4,23	-2,78	0,00	-5,80	-3,51	-4,29	-3,31	-8,39	-4,30
Salamanca	-3,44	1,57	3,02	5,80	0,00	2,30	1,51	2,49	-2,59	1,50
Segovia	-5,73	-0,72	0,72	3,51	-2,30	0,00	-0,79	0,20	-4,89	-0,80
Soria	-4,95	0,06	1,51	4,29	-1,51	0,79	0,00	0,98	-4,10	-0,01
Valladolid	-5,93	-0,92	0,52	3,31	-2,49	-0,20	-0,98	0,00	-5,09	-1,00
Zamora	-0,85	4,16	5,61	8,39	2,59	4,89	4,10	5,09	0,00	4,09
CyL	-4,94	0,07	1,52	4,30	-1,50	0,80	0,01	1,00	-4,09	0,00

Fuente: Elaboración propia.

4.3.4 Relevancia de los indicadores simples en las disparidades interprovinciales de Castilla y León

A continuación, se va a analizar la relevancia que ostentan los distintos indicadores simples en la explicación de las disparidades interprovinciales en Castilla y León. En un apartado anterior se analizaba la importancia de cada indicador simple en la construcción del indicador sintético de bienestar de las provincias españolas, a través de dos criterios: el *coeficiente de correlación lineal* y del denominado *factor corrector*. Lógicamente ese estudio es también válido para el caso de las provincias de Castilla y León.

Así, recuérdese que el *PIB* es el indicador simple más correlacionado con el indicador sintético de bienestar y, por ello, el único que incorpora toda su información (tabla 4.3.1). La *tasa de analfabetismo de los varones* era el segundo indicador simple más

correlacionado con el indicador sintético de bienestar e incorpora un 55% de su información, ya que el 45% restante está recogido por el *PIB*. Por lo tanto, los aumentos del *PIB* y las disminuciones de la *tasa de analfabetismo de los varones* tienen una clara repercusión en la mejora del nivel de bienestar de las provincias españolas²². Dado que en su momento se ha interpretado el contenido de la tabla 4.3.1, baste aquí únicamente con recordar la interpretación para las dos variables más correlacionadas con el indicador sintético de bienestar.

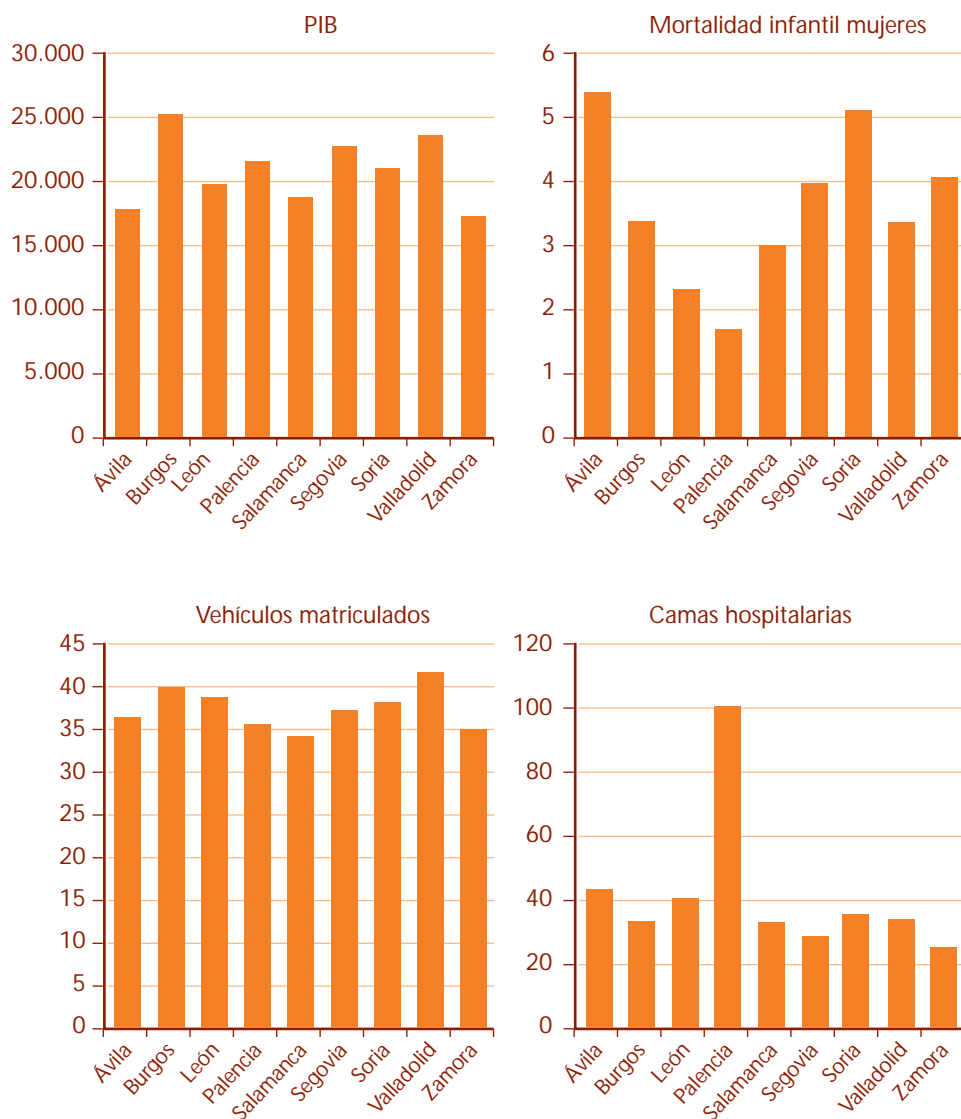
Continuando con la aplicación de los resultados del epígrafe 4.3.1 de este Capítulo, en la tabla 4.3.2, los indicadores simples estaban ordenados atendiendo al valor de los factores correctores. De manera que, por ejemplo, el *PIB* y la *tasa de mortalidad infantil de las mujeres*²³ son los indicadores simples que más información útil (no redundante o contenida en otros indicadores simples) incorporan al indicador sintético de bienestar. Por lo tanto, los resultados del indicador sintético también dependen en gran medida de los valores de estos indicadores simples y de los demás con alto factor corrector que aparecen en la mencionada tabla.

Ahora bien, las distancias interprovinciales de bienestar social están muy influenciadas por la capacidad de discriminación de cada indicador simple en el conjunto concreto de provincias. Es decir, un indicador simple puede ser muy importante para medir el bienestar social y, sin embargo, no ser discriminante para un conjunto determinado de provincias, de manera que no tiene gran influencia en las distancias existentes entre esas provincias. Por el contrario, un indicador simple que discrimine mucho tendrá una gran influencia en los resultados. Para ilustrar ese comentario, en el gráfico 4.3.2 se representan cuatro indicadores, dos de ellos con poco poder de discriminación entre las provincias de Castilla y León, *PIB por habitante* y *número de vehículos matriculados por mil habitantes*, y dos de ellas con gran poder discriminante, *mortalidad infantil de las mujeres* y *número de camas hospitalarias por cien mil habitantes*.

²² Esto no significa que la *tasa de analfabetismo de las mujeres* no tenga repercusión en el bienestar de la población. Recuérdese que en el proceso de selección fueron eliminadas aquellas variables muy correlacionadas con otras seleccionadas, de manera que la afirmación se puede generalizar para el conjunto de la población.

²³ Respecto a la *tasa de mortalidad infantil* de los varones debe aplicarse lo mismo que se dice en la nota anterior sobre la *tasa de analfabetismo de las mujeres*.

Gráfico 4.3.3 Indicador Sintético de Bienestar DP₂ en las provincias de Castilla y León y en la Comunidad Autónoma



Fuente: Elaboración propia.

Para analizar la relevancia de cada indicador simple en los resultados en cuanto a disparidades provinciales en Castilla y León, se ha aplicado la metodología de Zarzosa

(1996) denominada “ *Cantidad de Información Global de Ivanovic Pena*” . Para ello, en primer lugar se ha obtenido el coeficiente de discriminación de Ivanovic (1974):

$$CD_i = \frac{2}{m(m-1)} \sum_{j,l>j}^{k_i} m_{ji}m_{li} \left| \frac{x_{ji}-x_{li}}{\bar{X}_l} \right|$$

Esta medida, analizada en Zarzosa (1996), se relaciona directamente con el índice de Gini (G) a través de la expresión CD=(2mG)/(m-1) y está comprendida entre 0 y 2, correspondiendo estos valores a los dos casos teóricos extremos en cuanto a poder de discriminación: Si una variable toma el mismo valor para todas las provincias, CD vale cero, indicando que esa variable posee nulo poder discriminante. Por el contrario, si una variable sólo presenta un valor distinto de cero para una provincia (y en las m-1 restantes vale cero), CD es igual a dos y el poder discriminante de esa variable es total.

La tabla 4.3.13 contiene los valores del coeficiente de discriminación²⁴ de todos los indicadores simples seleccionados para el cálculo final de DP₂, obtenidos para el conjunto de las nueve provincias de Castilla y León. Además se ha añadido una columna conteniendo los factores correctores.

Tabla 4.3.13 Indicadores simples ordenados según los valores del Coeficiente de Discriminación

Nº de orden	Indicadores simples	CD	Factor corrector
1	Superficie forestal incendiada	1,182	0,29
2	Enfermos Sida	0,925	0,43
3	Muertes violentas agresiones (homicidios)	0,900	0,44
4	Plazas campings	0,774	0,68
5	Índice actividad económica	0,721	0,16
6	Índice turístico	0,654	0,03
7	Accidentes mortales de trabajo	0,554	0,20
8	Autovías y autopistas	0,552	0,26
9	Consultas psiquiatría	0,526	0,67
10	Camas hospitalarias	0,484	0,71
11	Mortalidad infantil mujeres	0,403	0,85

Continúa

²⁴ El cálculo de CD se ha realizado a partir del índice de Gini.

Continuación

Nº de orden	Indicadores simples	CD	Factor corrector
12	Plazas establecimientos hoteleros	0,384	0,27
13	Pernoctaciones hoteleras	0,366	0,23
14	Mortalidad perinatal	0,355	0,42
15	Espectadores de cine	0,326	0,27
16	Mortalidad evitable cuidados mujeres	0,317	0,09
17	Heridos accidentes tráfico	0,309	0,34
18	Hospitalización dependencia alcohol y drogas	0,294	0,50
19	Salas de cine	0,283	0,70
20	Analfabetos varones	0,265	0,55
21	Detenidos	0,251	0,16
22	Estudios superiores varones	0,247	0,21
23	Índice Mercociudad	0,203	0,15
24	Cobertura prestación desempleo	0,190	0,67
25	Tasa de paro varones	0,185	0,35
26	Mortalidad evitable primaria mujeres	0,176	0,40
27	Líneas de banda ancha	0,166	0,63
28	Oficinas de crédito	0,165	0,49
29	PIB	0,155	1,00
30	Vehículos matriculados	0,075	0,67
31	Importe medio pensiones no contributivas	0,014	0,66

Fuente: Elaboración propia.

Relacionando las dos columnas de la citada tabla, se puede observar que los indicadores simples con mayor poder de discriminación no son necesariamente los que poseen mayor factor corrector. Por ejemplo, la *superficie forestal incendiada por diez mil hectáreas de superficie forestal total*, el indicador simple más discriminante, posee un factor corrector (información útil, no redundante) no muy elevado (aporta al indicador sintético el 29% de su información). De la misma forma, no todos los indicadores simples con alto factor corrector poseen alto poder discriminante. De hecho, el *PIB*, el indicador simple más correlacionado con el indicador sintético de bienestar de las provincias españolas y, por tanto, el de mayor factor corrector (incorpora toda su información), es uno de los que posee menor poder discriminante (número 29, de 31) entre las provincias de Castilla y León. La *mortalidad infantil de las mujeres*, que posee el segundo factor corrector más alto (0,85) es la número 11 en cuanto a poder de discriminación entre las provincias de Castilla y León.

La relevancia de los indicadores simples en los resultados en cuanto a disparidades provinciales, obtenidos mediante la metodología DP₂, depende conjuntamente de los factores correctores y de las medidas de poder discriminante, es decir de los valores de las dos últimas columnas de la tabla 3.3.6. Para medir dicha relevancia, se ha obtenido la “ Cantidad de Información Global de Ivanovic Pena Relativa Individual” definida por Zarzosa (1996) como:

$$\alpha_i = \frac{CD_i (1-R_{i,i-1,...,I}^2)}{\sum_{i=1}^n CD_i (1-R_{i,i-1,...,I}^2)}$$

Esta medida, comprendida entre los valores 0 y 1, combina la información útil y el poder discriminante de cada indicador simple y mide la cantidad de información (combinada) relativa que aporta individualmente cada indicador simple, cuando entra de forma ordenada a formar parte del indicador sintético DP₂. La suma de todos los valores de α_i es la unidad²⁵. Los resultados se presentan en la tabla 4.3.14.

Tabla 4.3.14 Indicadores simples ordenados según los valores de la Cantidad de Información Relativa Individual y dimensiones del bienestar a la que pertenecen

Nº de orden	Indicadores simples	α	Dimensión del bienestar
1	Plazas campings	0,107	Cultura y ocio
2	Enfermos Sida	0,081	Salud
3	Muertes violentas agresiones (homicidios)	0,080	Cohesión social
4	Consultas psiquiatría	0,072	Salud
5	Camas hospitalarias	0,070	Salud
6	Superficie forestal incendiada	0,070	Entorno físico
7	Mortalidad infantil mujeres	0,070	Salud
8	Salas de cine	0,040	Cultura y ocio
9	PIB	0,032	Renta y riqueza
10	Mortalidad perinatal	0,030	Salud
11	Hospitalización dependencia alcohol y drogas	0,030	Cohesión social
12	Analfabetos varones	0,030	Educación

Continúa

²⁵ Para mayor información sobre la metodología, consultar Zarzosa (1996, pp. 158-174).

Continuación

Nº de orden	Indicadores simples	α	Dimensión del bienestar
13	Autovías y autopistas	0,029	Entorno físico
14	Cobertura prestación desempleo	0,026	Protección social
15	Índice actividad económica	0,023	Índices municipales
16	Accidentes mortales de trabajo	0,023	Trabajo
17	Heridos accidentes tráfico	0,021	Salud
18	Líneas de banda ancha	0,021	Nuevas tecnologías
19	Plazas establecimientos hoteleros	0,021	Cultura y ocio
20	Espectadores de cine	0,018	Cultura y ocio
21	Pernotaciones hoteleras	0,017	Cultura y ocio
22	Oficinas de crédito	0,016	Entorno físico
23	Mortalidad evitable primaria mujeres	0,014	Salud
24	Tasa de paro varones	0,013	Trabajo
25	Estudios superiores varones	0,011	Educación
26	Vehículos matriculados	0,010	Entorno físico
27	Detenidos	0,008	Cohesión social
28	Índice Mercociudad	0,006	Índices municipales
29	Mortalidad evitable cuidados mujeres	0,006	Salud
30	Índice turístico	0,004	Índices municipales
31	Importe medio pensiones no contributivas	0,002	Protección social

Fuente: Elaboración propia.

La primera columna de la tabla 4.3.14 muestra la posición de cada indicador simple en cuanto a su relevancia para determinar las disparidades de bienestar social entre las provincias de Castilla y León. Obsérvese que los primeros puestos los ocupan indicadores simples relativos al *ocio*, a la *salud*, a la *cohesión social* y al *entorno físico medioambiental*.

Es indiscutible el predominio de indicadores sanitarios, como *número de enfermos de SIDA por cien mil habitantes*, *número de consultas de psiquiatría por mil habitantes*, *número de camas hospitalarias por cien mil habitantes* y *mortalidad infantil de las mujeres*. No obstante, conviene tener en cuenta que dentro de la lista de indicadores es mayor el número de aquéllos relacionados con la salud, ya que ésta constituye una dimensión de enorme importancia dentro del bienestar social de una comunidad.

Llama la atención la relevancia de los indicadores relativos a la cultura y al ocio. De hecho, el indicador que ocupa la primera posición es un indicador de ocio, aunque hay

que matizar que el *número de plazas en campings por mil habitantes* puede medir más bien lo atractiva que resulta la provincia para que personas de otras provincias y comunidades autónomas disfruten de su ocio, lo cual repercute indiscutiblemente en el nivel económico de los habitantes de la propia provincia. Es decir, el indicador podría ser indicativo del componente ocio de otros habitantes y, a la vez, del componente económico de la provincia²⁶. Sin embargo, el indicador que ocupa el puesto número 8, *número de salas de cine por cien mil habitantes*, que también tiene gran relevancia, es un indicador cultural y de ocio de los habitantes de la propia provincia.

Como se ha dicho, el entorno físico está presente en los primeros puestos a través de un indicador medioambiental, *tasa de superficie forestal incendiada* (número 6). Además, en el puesto número 13 aparece la tasa de *kilómetros de autopistas y autovías*, que tienen gran importancia, como elemento fundamental de comunicación interno y externo.

Evidentemente, el *PIB per cápita* tiene una alta relevancia, debido a que, a pesar de ser muy poco discriminante entre las provincias de la comunidad, es el único indicador que aporta el 100% de su información al indicador sintético (por ser el más correlacionado con él), lo que hace que en la posición final ocupe el puesto número 9.

Los indicadores simples de cohesión social relacionados con *homicidios* y con *dependencia de alcohol y drogas* se manifiestan muy relevantes, en los puestos 3 y 11 respectivamente.

La dimensión *educativa* aparece en los puestos 12 y 25, siendo más importante la tasa de analfabetismo; la *protección social* ocupa los lugares 14 y 31, destacando la tasa de cobertura de prestación por desempleo; los *índices municipales*, con posiciones 15, 28 y 30, siendo el más importante el que mide la actividad económica del municipio; la dimensión *laboral*, en los lugares 16 y 24, siendo más relevante el número de accidentes mortales de trabajo por cien mil trabajadores expuestos. Por último, las *nuevas tecnologías* ocupan el lugar 18 de la tabla 4.3.14.

Finalmente, conviene hacer hincapié en dos consideraciones. La primera es que los resultados obtenidos, tanto en el análisis interregional como en el análisis interprovincial, están condicionados por el conjunto inicial de variables seleccionadas, cuya descripción se presenta en un epígrafe posterior. Desafortunadamente, en ese conjunto hay parcelas del bienestar social que se encuentra insuficientemente representadas o, incluso, que hayan sido posiblemente ignoradas, debido principalmente a la inexistencia de los necesarios datos provinciales para todo el territorio español para

²⁶ Este doble carácter poseen también otros indicadores que no ocupan las primeras posiciones, como *número de plazas de establecimientos hoteleros por mil habitantes* y *número de pernoctaciones en establecimientos hoteleros por cien habitantes*, que ocupan las posiciones 19 y 21, entre 30.

realizar el análisis, como se ha comentado previamente, justificándose la necesidad de disponer de tal información, para llevar a cabo la aplicación que se ha realizado.

La segunda consideración a tener en cuenta es que el análisis realizado a lo largo de este Capítulo constituye, como el propio título indica, una aproximación a la medición del bienestar social en Castilla y León. El bienestar social engloba tantas facetas, subjetivas y objetivas, de la vida de las personas que, en sí mismo, es inmensurable. Ahora bien, el hecho de que sea un concepto imposible de medir, no debe servir de pretexto para renunciar al intento de aproximarse a su medición, con el fin último de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. En este sentido, esta investigación se enmarca dentro del conjunto de contribuciones que persiguen aproximarse a la medición del bienestar social con el objetivo último de aportar alguna información útil, por pequeña que ésta sea, para procurar una mejora en las condiciones de vida de los ciudadanos, en este caso de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

4.4 Aproximación a la medición de bienestar social en Castilla y León. Síntesis de resultados

En este epígrafe se sintetizan las conclusiones más importantes obtenidas en la aplicación práctica realizada en el presente Capítulo. Dicha aplicación persigue el objetivo de aproximarse a la medición del bienestar social en Castilla y León, en un momento temporal próximo (datos correspondientes a 2007), utilizando un doble nivel de análisis. Por un lado, se pretende analizar las disparidades entre Castilla y León y el resto de las comunidades autónomas españolas, así como la disparidad entre Castilla y León y el conjunto nacional. Por otro lado, se intenta evaluar las disparidades interprovinciales existentes en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Para lograr los objetivos planteados, inicialmente se ha seleccionado un conjunto de 72 indicadores simples de bienestar social. Posteriormente se ha aplicado una segunda fase de selección, como consecuencia de la cual se han retenido 31 indicadores simples. A efectos de analizar las disparidades espaciales en el nivel de bienestar, este conjunto de 31 indicadores simples contiene la mayor parte de la información del conjunto inicial de 72 indicadores simples.

Con los 31 indicadores, se ha calculado el indicador sintético de distancia P_2 , cuya metodología se ha explicado brevemente a lo largo del Capítulo. A partir de los resultados, se han obtenido las conclusiones que se describen a continuación.

Las dimensiones “económica”, con el indicador simple *PIB*, y de “salud”, con la *tasa de mortalidad infantil de las mujeres*, son las que más información incorporan al indicador sintético de bienestar de las provincias españolas. Junto con las mencionadas, resultan de gran importancia las dimensiones de “cultura y ocio”, “entorno físico”, “protección social”, “nuevas tecnologías” y “educación”. Estas diversas dimensiones

del bienestar están representadas mediante indicadores simples que incorporan más del 50% de su información al indicador sintético. Por su parte, los indicadores representativos de los componentes “cohesión social” y “trabajo” incorporan entre un 25% y un 50% de su información. Sin embargo, la dimensión denominada “índices municipales” es la de menor importancia, en el sentido de que, para medir las disparidades de bienestar social, la información contenida en los indicadores simples de dicha dimensión resulta redundante con respecto a la aportada por otros indicadores simples pertenecientes a las dimensiones anteriores.

Tanto el análisis gráfico como el de estadística descriptiva (recorrido y coeficiente de variación) han constatado que, globalmente, no hay excesiva disparidad entre las comunidades autónomas españolas en cuanto al nivel de bienestar social. Hay ocho comunidades autónomas mejor situadas que el conjunto nacional y nueve comunidades peor situadas. Al primer grupo pertenecen, en este orden, Madrid, Navarra, Baleares, Cataluña, Rioja, País Vasco, Cantabria y Aragón. Al segundo, Comunidad Valenciana, Castilla y León, Canarias, Murcia, Asturias, Galicia, Castilla La Mancha, Andalucía y Extremadura. Comparando el grupo de comunidades autónomas mejor situadas que el conjunto nacional con el grupo formado por las que están peor situadas, se observa que tienen unos valores medios de nivel de bienestar claramente diferentes. Sin embargo, el grado de disparidad dentro de ambos grupos no es muy distinto.

La Comunidad Autónoma de Castilla y León pertenece al grupo de las situadas por debajo del conjunto nacional. Precedida por la Comunidad Valenciana, ocupa la segunda mejor posición de este grupo. Por tanto, en cuanto al nivel de bienestar, la comunidad castellana y leonesa está bastante próxima al dato correspondiente a España y a la media del indicador sintético regional. La distancia entre Castilla y León y la comunidad autónoma mejor situada (Madrid) es 7,52 unidades. Por otro lado, Castilla y León se encuentra a una distancia de 5,48 unidades de Extremadura, que es la comunidad autónoma con peor posición.

En cuanto al análisis provincial en Castilla y León, se ha comprobado que el nivel de bienestar medio de las provincias de Castilla y León (que es muy parecido al valor del indicador sintético para Castilla y León) es ligeramente inferior al nivel de bienestar medio de las comunidades autónomas españolas. Además, la disparidad existente entre las provincias de Castilla y León es también inferior a la que existe a escala regional en España. Hay seis provincias mejor situadas que el conjunto de la comunidad autónoma de Castilla y León, y tres provincias peor situadas que el conjunto regional. Si tomamos como referencia el valor medio del indicador sintético de bienestar social provincial, se obtiene la misma conclusión. Al primer grupo pertenecen, en este orden, Palencia, León, Valladolid, Segovia, Burgos y Soria. Al segundo, Salamanca, Zamora y Ávila. Por lo tanto, según los resultados obtenidos en esta investigación, Ávila es la provincia con menor nivel de bienestar de la comunidad

autónoma. Está a una distancia de 20,4 unidades de la provincia española ficticia menos deseada (base de referencia) y a una distancia de 9,24 unidades de la provincia castellana y leonesa mejor situada, que es Palencia.

Comparando el grupo de provincias que están mejor situadas que el conjunto regional con el grupo de provincias peor situadas que Castilla y León, se obtienen resultados que difieren de los que se obtuvieron en el análisis regional. En el caso interprovincial, las medias, aún siendo diferentes, no lo son tanto. El recorrido es superior para el grupo de provincias mejor situadas, indicando mayor disparidad en el nivel de bienestar, lo que puede explicarse por el hecho de que este grupo posee el doble de provincias que el otro grupo. Por el contrario, ese mismo grupo de provincias mejor situadas presenta menor dispersión con respecto al valor medio, indicando menor disparidad relativa. En el texto se presentan Tablas que permiten evaluar las disparidades en el nivel de bienestar, tanto entre Castilla y León y el resto de las comunidades autónomas y España, como entre dos provincias cualesquiera de Castilla y León.

Se ha analizado la relevancia de cada indicador simple en la determinación de las disparidades de bienestar social entre las provincias de Castilla y León, resultando que los indicadores simples que ocupan los primeros puestos pertenecen a las dimensiones “cultura y ocio”, “salud”, “cohesión social” y “entorno físico medioambiental”. Respecto a los indicadores sanitarios, destacan *número de enfermos de SIDA por cien mil habitantes*, *número de consultas de psiquiatría por mil habitantes*, *número de camas hospitalarias por cien mil habitantes* y *mortalidad infantil de las mujeres*. Entre los indicadores de “cultura y ocio”, tiene gran relevancia el *número de plazas en campings por mil habitantes*, que es indicativo de la dimensión “cultura y ocio” de habitantes de otras provincias, y a la vez del componente económico de la propia provincia. El *número de salas de cine por cien mil habitantes*, que es un indicador cultural y de ocio de los habitantes de la propia provincia, también posee gran relevancia. Entre los indicadores de “entorno físico”, destaca uno medioambiental, la *tasa de superficie forestal incendiada*, y otro relacionado con un elemento fundamental de comunicación interno y externo, la *tasa de kilómetros de autopistas y autovías*.

El *PIB per cápita*, a pesar de ser un indicador muy relevante para medir el bienestar social en España, ya que es el único que aporta el 100% de su información al indicador sintético (por ser el más correlacionado con él), pierde posiciones en el análisis de relevancia para explicar las disparidades de bienestar entre las provincias de Castilla y León. Esto se debe a que el *PIB per cápita* es un indicador, a la vez, muy poco discriminante entre las provincias de la comunidad autónoma.

En cuanto a los indicadores simples de “cohesión social”, son muy relevantes para explicar las disparidades interprovinciales en Castilla y León aquéllos relacionados con *homicidios* y con *dependencia de alcohol y drogas*.

Por último, se puede citar dentro de la dimensión educativa, la *tasa de analfabetismo*; en la de “protección social”, la *tasa de cobertura de prestación por desempleo*; entre los “índices municipales”, el que mide la *actividad económica* del municipio; en la dimensión laboral, el *número de accidentes mortales de trabajo por cien mil trabajadores expuestos*; y la de “nuevas tecnologías”, el único indicador seleccionado, *número de líneas de banda ancha por mil habitantes*, que ocupa una posición intermedia en la lista de relevancia global para explicar las disparidades de bienestar entre las provincias de Castilla y León.

Estas conclusiones se han obtenido a partir de un conjunto concreto de indicadores simples, condicionado a la existencia de información reciente disponible para todas las provincias españolas. Además, este trabajo debe entenderse como un intento de aproximación a la medición del bienestar social de los ciudadanos de Castilla y León (asumiendo que medir el bienestar es, en sí mismo, un objetivo imposible de alcanzar), con la finalidad de constituir una pequeña aportación a aquellas investigaciones que pretenden proporcionar información destinada a servir de base para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

4.5 Apéndice. Indicadores simples utilizados para el análisis del bienestar social en Castilla y León

A continuación, se recoge la relación y descripción de los indicadores simples considerados en el análisis realizado en apartados precedentes, agrupados por ámbitos o componentes de bienestar social. Sólo en el caso de los indicadores seleccionados en la segunda etapa, después de la descripción, se recoge el nombre utilizado para ese indicador en las correspondientes Tablas.

A. DEMOGRAFÍA

- Población total. INE (2008). Esta variable no se ha incluido directamente, sino que se ha utilizado para obtener otros indicadores en términos relativos.
- Número de nacimientos. INE (2008).
- Indicador coyuntural de fecundidad: Número medio de hijos por mujer en edad fértil (de 15 a 49 años). INE (2008).
- Tasa bruta de fecundidad: Número de nacimientos por 100 mujeres en edad fértil (de 15 a 49 años). INE (2008).
- Tasa de dependencia: Porcentaje que representa la población que no tiene edad de trabajar (menores y mayores) sobre la población en edad de trabajar. Caja España (2008).

- Tasa de reemplazo: Porcentaje que representa la población entre 20 y 29 años sobre la población entre 55 y 64 años. Caja España (2008).

B. RENTA Y RIQUEZA

- PIB: Producto interior bruto a precios de mercado²⁷, en euros por habitante. PIB INE (2008).
- Renta familiar bruta disponible, según el poder de compra²⁸, en euros por habitante. Caja España (2008).
- Índice de desigualdad de renta: Índice de desigualdad en la distribución de la renta declarada en el IRPF. Índice elaborado por Jiménez-Ridruejo Ayuso y López Díaz (2009) que mide de forma aproximada la distancia al reparto proporcional de la renta por decilas de contribuyentes (un valor nulo indicaría perfecta distribución de la renta a lo largo de las 10 decilas, mientras que el valor 1 representaría la concentración de toda la renta en una única decila).

C. EDUCACIÓN

- Analfabetos ambos sexos: Proporción de población de ambos sexos, de 16 y más años, analfabeta/sin estudios. INE (2008).
- Analfabetos varones: Proporción de población de varones, de 16 y más años, analfabeta/sin estudios. Analfabetos varones. INE (2008).
- Analfabetas mujeres: Proporción de población de mujeres, de 16 y más años, analfabeta/sin estudios. INE (2008).
- Estudios superiores ambos sexos: Proporción de población de ambos sexos, entre 25 y 34 años, con estudios superiores. INE (2008).
- Estudios superiores varones: Proporción de población de varones, entre 25 y 34 años, con estudios superiores. Estudios superiores varones. INE (2008).
- Estudios superiores mujeres: Proporción de población de mujeres, entre 25 y 34 años, con estudios superiores. INE (2008).

²⁷ El Producto Interior Bruto es el valor monetario de los bienes y servicios finales producidos por una economía en su territorio en un periodo determinado, generalmente un año. Hay varias formas de calcularlo, siendo una de ellas equivalente a medir el caudal del flujo monetario en el momento en que las empresas pagan las rentas a las familias.

²⁸ La renta familiar bruta disponible (RFBD) es el valor de las rentas percibidas por las familias residentes (incluidas las instituciones privadas sin fines de lucro), una vez añadidas las prestaciones sociales dinerarias pagadas por la Seguridad Social y otras transferencias públicas y privadas, y deducidos los impuestos directos. RFBD según el poder de compra: RFBD ajustada con el índice de precios al consumo. Este ajuste se realiza porque el poder adquisitivo de un euro es diferente en cada provincia, como consecuencia del distinto nivel de precios. Para realizar el ajuste, se tiene en cuenta la diferencia en el nivel de precios de cada provincia respecto a la media española.

D. TRABAJO

- Tasa de actividad²⁹ ambos sexos. INE (2008).
- Tasa de actividad varones. INE (2008).
- Tasa de actividad mujeres. INE (2008).
- Tasa de paro³⁰ ambos sexos. INE (2008).
- Tasa de paro varones. Tasa de paro varones. INE (2008).
- Tasa de paro mujeres. INE (2008).
- Accidentes de trabajo: Índice de incidencia de accidentes de trabajo por 100.000 trabajadores expuesto al riesgo. INE (2008).
- Accidentes Mortales de trabajo: Índice de accidentes mortales de trabajo por 100.000 trabajadores expuestos al riesgo. Accidentes Mortales de trabajo. INE (2008).

E. PROTECCIÓN SOCIAL

- Cobertura de la prestación por desempleo: Tasa bruta de cobertura de la prestación por desempleo (porcentaje de personas desempleadas que perciben prestación por desempleo). Cobertura prestación desempleo. INE (2008).
- Importe medio de las pensiones no contributivas: Importe medio de las pensiones no contributivas de la seguridad social. Importe medio pensiones no contributivas. INE (2008).
- Pensiones contributivas 65 años: Número de beneficiarios de pensiones contributivas por 100 personas de 65 y más años. INE (2008).
- Pensiones no contributivas 65 años: Número de beneficiarios de pensiones no contributivas por 100 personas de 65 y más años. INE (2008).
- Pensiones contributivas y no contributivas 65 años: Número de beneficiarios de pensiones contributivas y no contributivas por cada 100 personas de 65 y más años. Elaboración propia a partir de INE (2008).

²⁹ La tasa de actividad de un colectivo se define como el porcentaje de personas de ese colectivo incorporadas al mercado laboral, bien porque trabajan, bien porque desean trabajar.

³⁰ La tasa de paro de un colectivo se define como el porcentaje de personas activas de ese colectivo que se encuentra en situación de paro laboral.

F. SALUD

- Mortalidad infantil ambos sexos: Tasa de mortalidad infantil en el primer año de vida, para ambos sexos. INE (2008).
- Mortalidad infantil varones: Tasa de mortalidad infantil en el primer año de vida de los varones. INE (2008).
- Mortalidad infantil mujeres: Tasa de mortalidad infantil en el primer año de vida de las mujeres. Mortalidad infantil mujeres. INE (2008).
- Mortalidad perinatal: Tasa de mortalidad perinatal, desde la semana número 28 de gestación hasta la semana número 1 después de nacer. Mortalidad perinatal. INE (2008).
- Mortalidad evitable primaria ambos sexos: Tasa por 10.000 defunciones de muertes por enfermedades sensibles a la prevención primaria, para ambos sexos. INE (2008).
- Mortalidad evitable primaria varones: Tasa por 10.000 defunciones de muertes por enfermedades sensibles a la prevención primaria, para varones. INE (2008).
- Mortalidad evitable primaria mujeres: Tasa por 10.000 defunciones de muertes por enfermedades sensibles a la prevención primaria, para mujeres. Mortalidad evitable primaria mujeres. INE (2008).
- Mortalidad evitable cuidados ambos sexos: Tasa por 10.000 defunciones de muertes por enfermedades sensibles a cuidados médicos, para ambos sexos. INE (2008).
- Mortalidad evitable cuidados varones: Tasa por 10.000 defunciones de muertes por enfermedades sensibles a cuidados médicos, para varones. INE (2008).
- Mortalidad evitable cuidados mujeres: Tasa por 10.000 defunciones de muertes por enfermedades sensibles a cuidados médicos, para mujeres. Mortalidad evitable cuidados mujeres. INE (2008).
- SIDA: Casos de SIDA diagnosticados en el año. INE (2008).
- SIDA por 100.000: Casos de SIDA diagnosticados en el año, por cada 100.000 habitantes. Enfermos SIDA. Elaboración propia a partir de INE (2008).
- Partos: Porcentaje de partos normales respecto al total de partos. INE (2008).
- Médicos: Médicos colegiados por cada 100.000 habitantes. INE (2008).

- Camas: Camas por 100.000 habitantes. Camas hospitalarias. INE (2008).
- Gasto farmacéutico: Índice de cobertura total (gasto farmacéutico subvencionado). INE (2008).
- Heridos en accidente de tráfico: Heridos en accidente de tráfico por 100.000 habitantes. Heridos accidentes tráfico. INE (2008).
- Consultas psiquiatría: Número de consultas externas de psiquiatría en hospitales, por 1.000 habitantes. Consultas psiquiatría. INE (2008).

G. ENTORNO FÍSICO

- Superficie forestal incendiada: Superficie forestal incendiada por 10.000 hectáreas de superficie forestal total. Superficie forestal incendiada. INE (2008).
- Vehículos: Número total de vehículos automóviles por 1.000 habitantes. INE (2008).
- Vehículos matriculados: Número de vehículos automóviles matriculados por 1.000 habitantes. Vehículos matriculados. INE (2008).
- Oficinas de crédito: Número de oficinas de entidades de crédito por 100.000 habitantes. Oficinas de crédito. INE (2008).
- Autovías y autopistas: Kilómetros de autopistas y autovías por 1.000 km². Autovías y autopistas. INE (2008).

H. CULTURA Y OCIO

- Espectadores cine: Número de espectadores de cine por 100 habitantes. Espectadores de cine. INE (2008).
- Libros y folletos: Tirada media por título de libros y folletos. INE (2008).
- Pernoctaciones. Número de pernoctaciones en establecimientos hoteleros, por cada 100 habitantes. Pernoctaciones hoteleras. INE (2008).
- Salas de cine: Número de salas de cine por cada 100.000 habitantes. Salas de cine. INE (2008).
- Plazas establecimientos hoteleros: Número de plazas en establecimientos hoteleros, por 1.000 habitantes. Plazas establecimientos hoteleros. INE (2008).
- Plazas campings: Número de plazas en campings por 1.000 habitantes. Plazas campings. INE (2008).

I. COHESIÓN SOCIAL

- Hospitalización dependencia alcohol: Número de altas hospitalarias por síndrome de dependencia del alcohol, por 100.000 habitantes. INE (2008).
- Hospitalización dependencia drogas: Número de altas hospitalarias por adicción a las drogas, por 100.000 habitantes. INE (2008).
- Hospitalización dependencia alcohol y drogas: Número de altas hospitalarias por síndrome de dependencia del alcohol y drogas, por 100.000 habitantes. Hospitalización dependencia alcohol y drogas. Elaboración propia a partir de INE (2008).
- Detenidos: Número de detenidos por la Guardia Civil y la Policía Nacional, por 1.000 habitantes. Detenidos. INE (2008).
- Muertes violentas causas externas³¹: Número de muertes violentas por causas externas de mortalidad, por 100.000 habitantes.
- Muertes violentas agresiones: Número de muertes violentas por agresiones (homicidio) por 100.000 habitantes. Muertes violentas agresiones (homicidios). INE (2008).
- Muertes violentas trastornos alcohol: Muertes violentas por trastornos mentales debidos al uso de alcohol, por 100.000 habitantes. INE (2008).

J. NUEVAS TECNOLOGÍAS

- Líneas de banda ancha: Número de Líneas de banda ancha a 1 de enero de 2008. La Caixa (2009). Los datos son elaborados por La Caixa, a partir de información municipal en el caso del 95% de las líneas de banda ancha existentes y de una estimación, para el 5% restante. Para ello, han utilizado las siguientes fuentes: Comisión del Mercado de Telecomunicaciones, Telefónica de España, Grupo ONO, Euskaltel, R Cable y Telecomunicaciones Galicia, y Telecable Asturias. La Caixa (2009).
- Líneas de banda ancha por mil: Número de Líneas de banda ancha por cada mil habitantes, a 1 de enero de 2008. Elaboración propia, a partir de Líneas de banda ancha. La Caixa (2009).

³¹ Muertes violentas por causas externas. El concepto incluye: Muertes por accidentes de tránsito; muertes accidentales (intoxicaciones, exposición al fuego, a la corriente eléctrica, al humo, por asfixias mecánicas); homicidios; suicidios; indeterminadas; violentas.

K. ÍNDICES MUNICIPALES

- Índice actividad económica: Índice comparativo de la importancia del conjunto de la actividad económica. El índice, referido al año 2007, es elaborado por La Caixa en función de la cuota tributaria (cuota de tarifa) del impuesto de actividades económicas correspondiente a todas las actividades económicas empresariales y profesionales. Su valor refleja el peso relativo de la actividad económica de una provincia respecto al total de España. A partir de 2003, están exentos del pago de la cuota del IAE un determinado colectivo de contribuyentes, por lo que La Caixa ha estimado este índice de actividad económica y los siguientes (índice comercial, índice de restauración y bares, índice industrial e índice turístico) a partir de las cuotas declaradas y las cuotas estimadas por los organismos correspondientes. Índice actividad económica. La Caixa (2009).
- Índice comercial: Índice comparativo de la importancia del comercio (mayorista y minorista). El índice, referido al año 2007, es elaborado por La Caixa en función de la cuota tributaria (cuota de tarifa) del impuesto de actividades económicas correspondiente a las actividades de comercio mayorista y minorista. Su valor refleja el peso relativo de la actividad comercial de una provincia respecto al total de España. La Caixa (2009).
- Índice de restauración y bares: Índice comparativo de la importancia de la actividad de restauración y bares. El índice, referido al año 2007, es elaborado por La Caixa en función de la cuota tributaria (cuota de tarifa) del impuesto de actividades económicas correspondiente a las actividades de restauración y bares. Su valor refleja el peso relativo de la actividad de restauración y bares de una provincia respecto al total de España. La Caixa (2009).
- Índice industrial: Índice comparativo de la importancia de la industria (incluida la construcción). El índice, referido al año 2007, es elaborado por La Caixa en función de la cuota tributaria (cuota de tarifa) del impuesto de actividades económicas correspondiente a las actividades industriales. Su valor refleja el peso relativo de la industria de una provincia respecto al total de España. La Caixa (2009).
- Índice turístico: Índice comparativo de la importancia de la actividad turística. El índice, referido al año 2007, es elaborado por La Caixa en función de la cuota tributaria (cuota de tarifa) del impuesto de actividades económicas correspondiente a las actividades turísticas. Su valor refleja el peso relativo de la actividad turística de una provincia respecto al total de España. Índice turístico. La Caixa (2009).

- Índice Mercociudad: Índice publicado por Mercociudad. Elaborado a partir de cuatro evaluaciones obtenidas mediante cuatro medios:
 1. Macroencuesta realizada a los ciudadanos residentes en los municipios españoles de más de 100.000 habitantes. Los encuestados valoran distintos ámbitos, como la realidad social, económica, funcional y física de las ciudades en las que habitan.
 2. Análisis de más de 100 fuentes secundarias de gran fiabilidad relacionadas con la cuestión urbana: medio ambiente, urbanismo y vivienda, seguridad, movilidad, cultura, economía, servicios sociales y calidad de vida.
 3. Análisis de la evolución de distintos indicadores cuya información es solicitada a los ayuntamientos de las ciudades.
 4. Elección de las tres mejores ciudades de España, según una serie de indicadores clave, por parte de un panel de más de 100 expertos en gestión urbana, provenientes del ámbito público y privado, del mundo académico, empresarial y funcionariado experto en gestión urbana. A partir de las cuatro evaluaciones, mediante un sistema de puntos se obtiene una puntuación para cada los municipios de más de 100.000 habitantes. Para esta investigación, se ha tomado el valor correspondiente a la capital de la provincia. Índice Mercociudad. Fuente: www.merco.info/es/countries/4/rankings/3.

PARTE II. AGENTES Y POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL



V. POLÍTICAS Y PROGRAMAS CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑA



V. POLÍTICAS Y PROGRAMAS CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑA

La lucha contra la pobreza y la exclusión social afectan no sólo al bienestar de las personas y a su capacidad para poder realizarse como seres humanos, sino que también afectan al conjunto de la sociedad, lastrando su desarrollo económico y social. De acuerdo con ello, existe también una responsabilidad colectiva e institucional en la lucha contra la pobreza y la exclusión que compete, por tanto, a las instancias con poderes de decisión y de actuación en el ámbito del sector público, y que se traduce en diversas políticas y programas destinados a su erradicación.

Al comienzo del nuevo milenio, los líderes de los Estados miembros de la Unión Europea manifestaron su compromiso explícito de actuar de forma decidida para lograr el objetivo de erradicar la pobreza y la exclusión social durante la siguiente década. A tal fin, se diseñó una Estrategia Europea de Inclusión Social, cuyas directrices y prioridades habría de servir de marco de referencia general para que los Estados miembros elaboraran programas de alcance nacional, con objetivos y actuaciones adaptados a las circunstancias y necesidades de cada Estado.

En el caso de España, esas actuaciones se concretaron en la elaboración de un Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2008-2010, que se planteaba la consecución de dos objetivos estratégicos: fomentar la inclusión activa y abordar el impacto generado por el crecimiento de la inmigración y el envejecimiento de la población, en la pobreza y la exclusión social. Un Plan que se ha visto acompañado en su aplicación por otra serie de políticas y actuaciones de carácter estatal encaminadas en la misma dirección.

De acuerdo con ello, en este Capítulo se procede a examinar en detalle las distintas políticas, planes y programas que, tanto desde el ámbito de la Unión Europea como del Estado Español, se han puesto en marcha con el objetivo último de luchar contra los problemas que genera la pobreza y la exclusión social en la sociedad europea y española en la actualidad.

No obstante, antes de iniciar dicho el análisis es conveniente dedicar un primer apartado para realizar una breve delimitación terminológica de los conceptos de

pobreza y de exclusión social que se van a utilizar en el marco de las diversas políticas y programas públicos orientados a la inclusión social que han sido promovidos desde la Unión Europea y el gobierno de España.

5.1 Exclusión social y pobreza: una delimitación terminológica

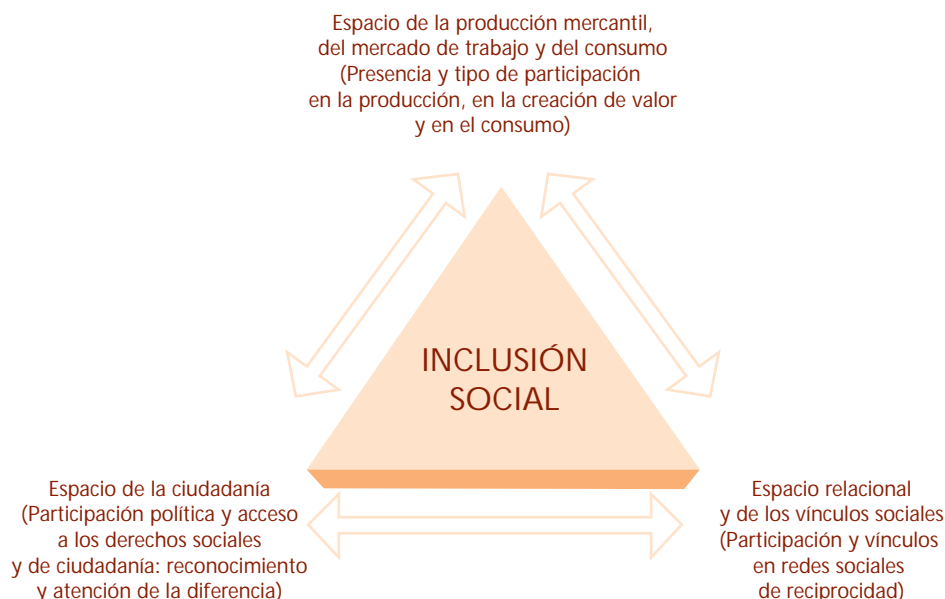
En este apartado se aborda la tarea de clarificar conceptualmente los términos básicos en torno a los que gira el análisis que se práctica en los epígrafes posteriores. Esta tarea, compleja y controvertida, nos permitirá visualizar la estrecha interrelación existente entre los fenómenos de la pobreza y la exclusión social, la diversidad de factores y agentes implicados y la difusa línea de división que hay entre la inclusión y la exclusión social.

Para que un individuo o un conjunto de ellos estén integrados en un sistema social determinado, se requiere de un espectro de relaciones sociales cuyo establecimiento implica una acción consciente y conjunta de todos los elementos del sistema (ciudadanos, grupos, instituciones, organizaciones y sus interrelaciones)¹. Obviamente hay diferentes tipos y niveles de integración social, desde la mera adquisición por parte de los individuos de los conocimientos y competencias básicas para interactuar satisfactoriamente en la sociedad, hasta la adquisición de una posición social y económica, el desarrollo de relaciones y redes sociales y la identificación del sujeto con el sistema social vigente (Bosswick y Heckmann, 2006). Asimismo, es de destacar el papel de los Estados en el apoyo (o no) de los procesos de integración social de los residentes en sus territorios.

La integración social tiene un marcado carácter multidimensional, englobando aspectos sociales, culturales, laborales, económicos, políticos, etc. La figura 5.1.1 recoge de una forma sintética los principales ámbitos de la inclusión social y la interrelación existente entre los mismos. Como señalan sus autores (Subirats et al., 2009), la inclusión de los sujetos implica el acceso a la ciudadanía, con los derechos económicos, políticos y sociales que ésta conlleva, requiere del acceso del sujeto a redes de reciprocidad social (afectivas, familiares, vecinales, comunitarias, etc.) y también se sustenta en el espacio de la producción económica, muy en particular en el ámbito del mercado de trabajo.

¹ Una parte de la información contenida en este epígrafe y relativa a los procesos de integración social procede del informe "Situación laboral y situación social de los inmigrados en España", dirigido por el profesor Zenón Jiménez Ridruejo y realizado en 2009 para la para la Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Ministerio de Trabajo e Inmigración (FIPROS) (inédito).

Figura 5.1.1 Los espacios de la inclusión social



Fuente: Subirats et al (2009: 135).

En la integración social de los individuos en una sociedad intervienen actores sociales diversos: los propios sujetos, sus familiares y amigos, el resto de los miembros de la sociedad, las instituciones y organizaciones existentes, tanto públicas como privadas, etc. Unos y otros deberán desarrollar comportamientos adaptativos para que surjan nuevas relaciones con los nuevos elementos del sistema, se redefinan las relaciones existentes y el sistema social resultante sea estable.

Son, a su vez, varios los tipos de factores que pueden favorecer o dificultar la integración social de los individuos en una sociedad. Por un lado, podemos señalar al conjunto de factores 'micro' relacionados con las características de los sujetos (edad, nivel de educación, manejo del idioma oficial, cualificación y experiencia profesional, disponibilidad de permiso de residencia y/o trabajo, lugar de origen, afinidad cultural, etc.). Por otro lado, hay toda una serie de factores de naturaleza 'macro' que tienen que ver fundamentalmente con las condiciones económicas, sociales y políticas de la propia sociedad. Finalmente, habría un tercer nivel de factores que operan en un nivel intermedio y que se refieren al capital social de los sujetos, entendiendo por tal el conjunto de relaciones y vínculos que poseen los individuos y que les proporcionan información, ayuda y soporte, contribuyendo así en gran medida a su bienestar personal y material y, eventualmente, a su integración social.

En este intento de caracterizar las dimensiones y los niveles de la integración y la participación social, resulta necesario hacer referencia al binomio inclusión-exclusión social. Es muy abundante la literatura que aborda el análisis de la estructura social de las sociedades modernas y que viene a subrayar el generalizado proceso de dualización y desigualdad social en el que se ven inmersas numerosas sociedades actuales al hilo de las transformaciones económicas, culturales, políticas, etc. que vienen ocurriendo.

De entre los diversos paradigmas explicativos de dicho cambio destaca el marco que aborda la crisis de la integración social y la exclusión social no como un problema exclusivamente del individuo, sino como un proceso complejo de profundas raíces sociales. Así, el efecto combinado de factores personales, económicos, familiares, institucionales, asistenciales, etc. puede hacer deslizar a los sujetos desde espacios de integración social a estadios de marginalidad o exclusión, y viceversa, pasando por situaciones intermedias de vulnerabilidad social. Determinados colectivos de la sociedad, entre los que se encuentran los mayores, los enfermos, las personas con discapacidad, los pobres, los jóvenes, las minorías étnicas y los inmigrantes, son más propensos a experimentar esos procesos de exclusión social.

Dada la importancia que tienen en las fases de alta vulnerabilidad los mecanismos de prevención, asistencia o apoyo social-relacional, Tezanos (2001) habla de cuatro zonas de integración-exclusión, incorporando en su análisis un espacio que él denomina 'zona de asistencia'. Esta zona de asistencia daría paso a la zona de exclusión en aquellos casos en que los citados mecanismos fracasaran y el proceso no pudiera ser revertido. El siguiente cuadro (tabla 5.1.1) resume dicho planteamiento explicativo, conteniendo el detalle de las principales variables implicadas. La zona de integración sería una zona de relativa estabilidad en la que se ubican los sujetos que, aún pudiendo tener problemas económicos, relacionales, etc., disponen de empleos estables en sectores productivos sólidos y con futuro, relaciones afectivas, familiares y sociales sólidas, actitudes positivas, etc. El resto de los espacios se caracterizan por una creciente inestabilidad y fragilidad, culminando en los estadios de marginación y aislamiento social. La exclusión social se puede explicar así como una progresiva "acumulación de límites a la participación social" (Martínez y Fernández, 2006).

Tabla 5.1.1 Las zonas básicas del proceso de exclusión social

	Zona			Zona	Zona
	de integración		de vulnerabilidad	de asistencia	de exclusión
Situación laboral	Empleo estable o fijo		Empleo precario o inestable	Desempleo	Inempleabilidad
Ámbito económico	Empresas y actividades estables y con futuro		Empresas o actividades económicas inestables o en crisis. Economía desregulada o sumergida	Aportaciones públicas reglamentadas o beneficencia	Aleatoriedad de ingresos
Situación relacional	Fuentes redes familiares y de sociabilidad		Fragilidad relacional Individualismo	Carencias relacionales compensadas por iniciativas asistidas de inserción	Aislamiento social
Sentimientos	Seguridad, confianza en el futuro		Miedos, incertidumbres	Fatalismo, falta de perspectivas	Desesperación, anomia
Actitudes básicas	Conformismo Emulación		Desconfianza Inseguridad	Protesta Resignación	Desviación Pasividad Violencia Rebelría
Factores de riesgo	Inestabilidad económica, enfermedades, incertidumbres ante la vida, etc.		Crisis familiares, ruptura de solidaridad del grupo, fracaso escolar, inadaptación cultural, minusvalías	Alcoholismo, drogadicción, depresión, aislamiento, clausura social, etc.	Enfermedades, accidentes, delito, suicidio, etc.
Posibles iniciativas previsoras y compensatorias	Eficiencia económica, seguros privados, etc		Recualificación profesional, movilidad, motivaciones, etc.	Formación, inserciones sociales secundarias, estímulos para la no aceptación pasiva de 'vivir del Estado' o la 'beneficencia'	Modelo de asistencia social integral, reorientaciones sociales y económicas, etc.

Fuente: Tezanos (2001: 180).

Tabla 5.1.2 La exclusión social desde una perspectiva integral

Ámbitos		Principales factores de exclusión		Ejes de desigualdad social		
Económico		Pobreza económica		Género	Edad	Etnia / procedencia o lugar de nacimiento
		Dificultades financieras				
		Dependencia de prestaciones sociales				
		Sin protección social				
Laboral		Desempleo				
		Subocupación				
		No calificación laboral o descalificación				
		Imposibilidad				
		Precariedad laboral				
Formativo		No escolarización o sin acceso a la educación obligatoria integrada				
		Analfabetismo o bajo nivel formativo				
		Fracaso escolar				
		Abandono prematuro del sistema educativo				
		Barrera lingüística				
Sociosanitario		No acceso al sistema y a los recursos sociosanitarios básicos				
		Adicciones y enfermedades relacionadas				
		Enfermedades infecciosas				
		Trastorno mental, discapacidades u otras enfermedades crónicas que provocan dependencia				
Residencial		Sin vivienda propia				
		Infravivienda				
		Acceso precario a la vivienda				
		Viviendas en malas condiciones				
		Malas condiciones de habitabilidad (hacinamiento...)				
		Espacio urbano degradado, con deficiencias o carencias básicas				
Relacional		Deterioro de las redes familiares (conflictos o violencia intrafamiliar)				
		Escasez o debilidad de redes sociales				
		Rechazo o estigmatización social				
Ciudadanía y participación		No acceso a la ciudadanía				
		Acceso restringido a la ciudadanía				
		Privación de derechos por proceso penal				
		No participación política y social				

Fuente: Subirats (dir.) (2004: 22).

A la dimensión múltiple de la inclusión-exclusión hay que añadir, además, la existencia de importantes ejes de desigualdad social, entre los que destacan la edad, el sexo y el lugar de origen /grupo étnico de pertenencia, la salud, la orientación sexual, las creencias religiosas, etc. Quiere esto decir que la dinámica de la inclusión y exclusión se ve afectada por otros factores de estratificación social que operan en nuestras sociedades, de modo que el hecho de ser mujer, joven, mayor, inmigrante procedente de un país pobre, etc. potencia la vulnerabilidad de los individuos e imprime rasgos específicos a la experiencia vital de los sujetos y a su posición dentro de la estructura social. El siguiente cuadro (tabla 5.1.2), procedente del estudio sobre la pobreza y la exclusión social en España y Europa dirigido por Subirats (2004), combina muy bien la información sobre el carácter multidimensional de la exclusión social, los diferentes factores implicados y los principales ejes de desigualdad que atraviesan las dinámicas de la inclusión y la exclusión en las sociedades modernas.

El acercamiento al concepto de pobreza, aunque con más trayectoria y tradición que el estudio de la exclusión social, no está exento de dificultades, muchas de ellas derivadas del solapamiento que se produce entre ambos conceptos. De hecho, aunque el término de exclusión social sustituyó al de pobreza a partir de los años ochenta del siglo xx tanto en el ámbito académico como el político y social (Laparra y Pérez Eransus, 2008), todavía hoy no son claros los límites conceptuales y analíticos que habrían de permitir una distinción clara entre uno y otro. La íntima vinculación entre ambos fenómenos –exclusión y pobreza–, la importancia de la última en la definición de la primera y el carácter intercambiable que, desde un punto de vista semántico, parecen tener estos dos términos, hace que algunos estudiosos entiendan que el debate entre estos dos conceptos es inútil y estéril (Mateo Pérez, 2001).

En verdad, el concepto de exclusión social, aupado por la burocracia comunitaria, ha tenido suficiente fuerza para desplazar a otro concepto próximo anterior, identificado con el término “marginación”, pero no para sustituir al de pobreza. Disciplinas tales como la Economía, la Sociología, la Antropología o el Trabajo Social siguen aportando trabajos de investigación y debates académicos en los que se apuesta claramente por la distinción entre ambos fenómenos. En la práctica (académica, política, social) coexisten los dos conceptos, amparando a veces de forma simultánea, a veces de forma alternativa, diversas opciones y propuestas políticas (García Lizana et al., 2008).

Cuando se opta por distinguir la pobreza de la exclusión, se adopta como criterio esencialmente diferenciador de la pobreza el meramente cuantitativo, entendiendo que es la *privación* o carencia de ingresos materiales suficientes para poder vivir dignamente el factor fundamental (o exclusivo) que caracteriza este fenómeno. La asunción de este planteamiento permite distinguir entre *pobreza absoluta* –entendida como la incapacidad para acceder a un determinado paquete de bienes y servicios definidos exógenamente a partir de unos criterios objetivos– y la *pobreza relativa* –el

límite de pobreza se asocia con un determinado nivel de vida definido en términos de ingresos o consumo, relacionado a su vez con el nivel de vida medio de la población—² (Muñoz de Bustillo y Esteve Mora, 1998). La consideración del carácter relativo de la pobreza abre la posibilidad de establecer varios grados: precariedad –los ingresos medios por persona se sitúan entre el 50% y el 35% de los ingresos medios de toda la población en un territorio determinado–, pobreza grave –los ingresos se sitúan entre el 35% y el 25%– y pobreza extrema o severa –los ingresos representan menos del 25% de la media– (Guerrero Mayo, 2009). Es ésta, quizás, la fórmula que goza de mayor aceptación a la hora de marcar los denominados “umbrales de pobreza”, si bien también se adoptan otros parámetros que pueden hacer variar los límites en los que han de ponerse las líneas divisorias. Asimismo, algunos índices de pobreza no sólo tienen en cuenta los ingresos, sino también el gasto, el consumo, etc.

Las propuestas teóricas que se sitúan en esta línea de pensamiento subrayan que el concepto de pobreza no puede quedar reducido al déficit en los ingresos monetarios, sino que deben considerarse los procesos y contextos en los que se establecen las condiciones de empobrecimiento y marginación de las poblaciones económicamente desfavorecidas. Así, la pobreza no sería un “estado” medido en términos puramente cuantitativos, sino más bien una “relación social”, dado que la comprensión de la pobreza y de su significado exige contemplar la referencia al conjunto de la estructura social (Renes Ayala, 2009). La contextualización de la pobreza amparada en la comprensión de la misma como un fenómeno relacional posibilita, según estas apreciaciones, superar el apretado corsé que implica utilizar el umbral de pobreza como único criterio para describir y cuantificar las poblaciones pobres, más aún teniendo en cuenta que por muy bien elaborado y preciso que éste sea, siempre será arbitrario (Paugam, 2008)³.

Assumiendo que el factor económico es el fundamental a la hora de considerar la definición de pobreza, casi todos los trabajos analíticos y empíricos recientes coinciden en plantear que éste es un factor importante en muchas situaciones de exclusión social. La reflexión conceptual y el estudio aplicado, lejos de separar y aislar ambas realidades, han contribuido a reconocer la íntima interacción entre una y otra cuestión. De

² Otros trabajos definen la pobreza absoluta como la incapacidad material para satisfacer las necesidades básicas y la pobreza relativa como la incapacidad material para satisfacer de manera aceptable las necesidades mínimas definidas por los patrones culturales vigentes en una determinada sociedad (García Lizana et al., 2008: 63).

³ Paugam (2008) ha demostrado que modificando ligeramente el índice oficial que se utiliza para medir la pobreza, cambia radicalmente la proporción de la población pobre de un territorio dado, lo que demostraría que hay una fuerte concentración de hogares que se encuentran alrededor del umbral de la pobreza y que, dependiendo de dónde se sitúe el mismo, se puede estar separando personas y grupos que en realidad viven en condiciones muy similares.

esta forma, la pobreza, unida a otras dificultades como la mala salud, la sobrecarga doméstica y familiar o el desempleo de larga duración, se entiende ahora como una variable (importante, pero no definitiva ni exclusiva) que puede conducir a las personas y/o colectivos hacia una situación de exclusión social (Subirats, 2004).

Sin embargo, sigue siendo muy consistente la tendencia (en el ámbito académico, político y en la opinión pública) a considerar que la carencia de recursos económicos suficientes no es la única vía de aproximación a un fenómeno, el de la pobreza, de naturaleza eminentemente multifacético (Ayala, 2000). En esta perspectiva, la pobreza no debería ser considerada un mero estado carencial, sino una merma de la capacidad que las personas tienen para controlar las circunstancias de su propia vida. La utilización de indicadores de naturaleza económica estaría limitando en exceso la comprensión de la pobreza como lo que, para algunos autores, es: un fenómeno multidimensional en el que confluyen factores económicos, culturales, sociales, político, etc. que determinan o condicionan la participación de los ciudadanos en la vida social (Moreno, 2000).

En este planteamiento se revela, de nuevo, el carácter intercambiable que los términos exclusión social y pobreza pueden tener. No en vano, investigadores y analistas subrayan la idea de que las poblaciones de nuestra sociedad afectadas por la pobreza están amenazadas por tres elementos: la insuficiencia de recursos, la vulnerabilidad de sus tejidos relacionales y la precariedad de sus dinamismos culturales (Renes, 1996), interpretación que rompe con el determinismo económico que caracterizó definiciones precedentes.

A medio camino entre las posiciones reduccionistas (centradas en lo económico) y multidimensionales (cercanas al concepto de exclusión) se encuentran otras propuestas que, admitiendo que el concepto de pobreza tiene una connotación económica, entienden que el indicador esencial para su identificación y estudio no puede ser el de “bajos ingresos”, sino el más amplio de “control inadecuado de los recursos económicos”. Estos planteamientos señalan también que el reconocimiento de que la pobreza tiene una connotación económica innegable no implica necesariamente que los factores económicos sean la causa de la pobreza. El concepto de pobreza se vincula aquí con el concepto de “capacidad”, de tal forma que si el control insuficiente de bienes y servicios de propiedad pública, el acceso inadecuado a recursos comunitarios o el control inadecuado de los recursos que facilitan las redes formales e informales de apoyo mutuo dan lugar a carencias en las capacidades básicas de personas o grupos, éstos deberían considerarse pobres (Buckley y Casale, 2007).

Tabla 5.1.3 Diferentes conceptos de pobreza

Concepto	Criterio	Entiende que...
Pobreza como fenómeno unidimensional	Privación: carencia de ingresos materiales	Hay distintos tipos de pobreza: absoluta y relativa (precariedad, pobreza grave y pobreza extrema)
Pobreza como fenómeno multidimensional	Participación de los ciudadanos en la vida social	La pobreza está condicionada por factores económicos, culturales, sociales, políticos
Pobreza como capacidad	Control inadecuado de los recursos	La pobreza tiene que ver con el control de los recursos públicos, comunitarios y de apoyo mutuo

Fuente: Elaboración propia.

5.2 La estrategia europea de inclusión social

El sueño de construir una Europa unida comenzó a materializarse hace unas pocas décadas a partir de la progresiva integración de aspectos institucionales, económicos, comerciales, legales y políticos en el seno de un creciente número de países europeos. Los objetivos sociales, incorporados más tardíamente, han ido adquiriendo a partir del Tratado de Maastrich (1992) un progresivo protagonismo en la agenda comunitaria. Las dificultades en esta materia han sido importantes: a la ausencia de bases legales en los tratados iniciales para abordar estas cuestiones se sumaban las resistencias de algunos países, así como las limitaciones propias de los programas inicialmente puestos en marcha. No obstante, los avances experimentados han permitido que la lucha contra la pobreza y la exclusión social esté hoy en la primera línea de la agenda de los Estados miembros. Aunque siguen siendo muchos los esfuerzos pendientes para que haya mejoras reales y sustantivas en la cohesión social y el reconocimiento efectivo de los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos, hay un compromiso evidente por construir un modelo social europeo que resulta fundamental de cara al refuerzo de la identidad y sostenibilidad del proyecto comunitario.

A continuación se presenta una revisión de la actuación de la Unión Europea en materia de inclusión social. En su recorrido se pueden diferenciar tres etapas, cada una de las cuales va a corresponder a un subepígrafe. En la primera de ellas se llevan a cabo los programas experimentales *Pobreza 1*, *2* y *3*. La segunda etapa se caracteriza por la aprobación e implementación de la *Estrategia Europea de Inclusión Social* y la tercera por la renovación de la misma. Posteriormente se aborda la designación del 2010 como *Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social*.

5.2.1 De los Programas de Acción contra la Pobreza a la Estrategia Europea de Inclusión Social

Si rastreamos la implicación de la Unión Europea (UE) en la lucha contra la exclusión social, las primeras incursiones podemos encontrarlas en los diversos programas orientados a la lucha contra la pobreza, denominados “*Pobreza 1, 2 y 3*”, que se fueron sucediendo de forma discontinua desde 1975 hasta 1994.

El *Programa Pobreza 1*, desarrollado entre 1975 y 1980, supuso una experiencia de aprendizaje con mini proyectos de investigación y estudios piloto financiados en los entonces nueve Estados miembros⁴. Desde 1985 hasta 1989 estuvo vigente el *Programa Pobreza 2*, centrado en la recolección sistemática de experiencias de lucha contra la pobreza y en la promoción de temáticas como la acción urbana y rural y la acción con grupos marginados y en riesgo de exclusión⁵. Finalmente el *Programa Pobreza 3*, puesto en marcha en el período 1989-1994, introdujo el concepto de “partenariado” entre las Administraciones Públicas y las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y abordó las temáticas concretas de la pobreza urbana, la rural y la innovación⁶.

El *Programa Pobreza 4*, diseñado para ponerse en marcha tras la finalización del programa anterior, se centraba en las iniciativas políticas contra la pobreza y en la armonización de los sistemas de bienestar social. El diseño respondía a la posibilidad de generar redes de protección contra la pobreza a nivel europeo. Este programa, sin embargo, no pudo ver la luz pues Alemania y Gran Bretaña tomaron acciones legales contra la Comisión Europea por exceder las competencias legales de la UE en materia de exclusión social.

Este límite competencial se rectificó parcialmente en 1997 en los artículos 136⁷ y 137⁸ del Tratado de Ámsterdam⁹. Desde ese momento, la UE se puede ocupar

⁴ El 22 de julio de 1975 el Consejo adoptó la Decisión 75/458/CEE, relativa a un programa de proyectos piloto y de estudios piloto para combatir la pobreza. Esta decisión fue modificada por la Decisión 80/1270/CEE del Consejo, de 22 de diciembre de 1980.

⁵ El 9 de diciembre de 1984 el Consejo adoptó la Decisión 85/8/CEE, relativa a una acción comunitaria específica de lucha contra la pobreza. Esta decisión fue modificada por la Decisión 86/657/CEE del Consejo, de 22 de diciembre de 1986.

⁶ El 18 de julio de 1989 el Consejo adoptó la Decisión 89/457/CEE, relativa a la implantación de un programa a medio plazo de medidas para la integración económica y social de las categorías de personas económica y socialmente menos favorecidas.

⁷ El artículo 136 del Tratado de Ámsterdam señala que “La Comunidad y los Estados miembros (...) tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones”.

⁸ Según el artículo 137 del Tratado de Ámsterdam “El Consejo (...) podrá adoptar medidas destinadas a fomentar la cooperación entre los Estados miembros mediante iniciativas para mejorar los conocimientos, desarrollar el intercambio de información y de buenas prácticas y promover fórmulas innovadoras y experiencias de evaluación con el fin de luchar contra la exclusión social”.

⁹ El Tratado de Ámsterdam, de 2 de Octubre de 1997, modifica el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos.

subsidiariamente de la acción contra la exclusión social. Las competencias en el campo de la lucha contra la pobreza y la exclusión corresponden exclusivamente a los Estados miembros, ya que esta política no está centralizada como lo está la económica. Las instituciones europeas, por lo tanto, no pueden llevar a cabo medidas directas, pero sí ejercer un papel complementario de apoyo mediante la puesta en marcha de estrategias conjuntas.

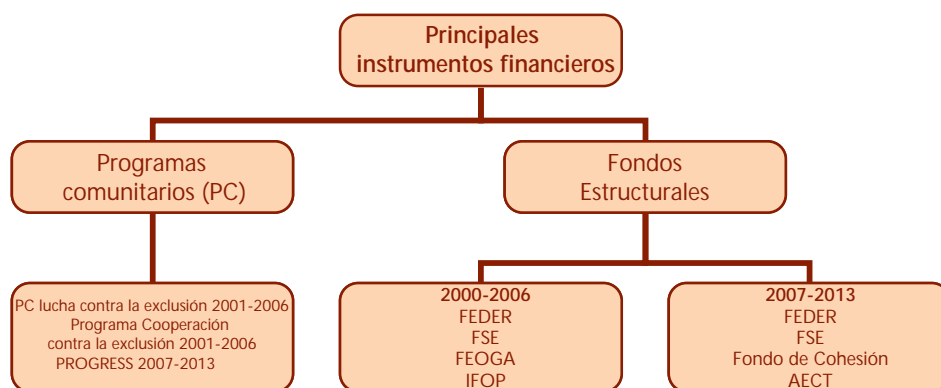
Este incremento de las posibilidades de actuación comunitaria facilitó un importante impulso en relación a la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Los inicios de este proceso de impulso europeo se remontan también a marzo del 2000, en el contexto de los *Consejos Europeos de Lisboa y Feira*. Durante la Cumbre de Jefes de Estado de Lisboa los Estados miembros fijaron *la Estrategia Europea de Inclusión Social* en pro de la modernización del modelo social y económico de la UE, estableciendo como objetivo a diez años la erradicación de la pobreza y la exclusión social. Estos encuentros se constituyeron como un punto de inflexión en la concepción de la exclusión social. Si en la década de los noventa se asociaba ésta tan sólo a la no participación en el mercado laboral, con la entrada en el siglo **xxi** el discurso en esta materia comienza a destacar otros aspectos sociales de la exclusión social, dando una visión más amplia de las implicaciones del fenómeno (Levitas, 2007). Algunos autores se refieren al periodo 1975-1994 como la “etapa experimental”, en referencia al predominio de proyectos piloto para conocer mejor la realidad de la pobreza en Europa. El Consejo Europeo de Lisboa inauguraría entonces una “segunda etapa” caracterizada por el tratamiento transversal de la inclusión social en las políticas de los Estados miembros y el fomento de la cooperación entre ellos (Podadera et al., 2004).

Los Fondos Estructurales y los Programas Comunitarios son las fuentes de financiación que apoyan la consecución de los objetivos de Lisboa. Los Fondos Estructurales (FFEE), y especialmente el Fondo Social Europeo (FSE), tienen como misión facilitar económicamente la concreción de los objetivos de apoyo a la política de cohesión económica y social. Desde el año 2000 hasta la actualidad se distinguen dos periodos. Desde el 2001 al 2006 los instrumentos para la política de cohesión son: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el FSE, el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) y el Instrumento Financiero de Orientación Pesquera (IFOP). Desde el 2007 hasta 2013 funcionan el FEDER, el FSE, el Fondo de Cohesión y la Agrupación Europea de Cooperación Transfronteriza (AECT).

Los Programas Comunitarios son el instrumento financiero utilizado por la UE para promover la innovación y cooperación transnacional en ámbitos de trabajo relevantes a corto y medio plazo. En la materia que nos ocupa destacan tres *Programas de Acción* que veremos más detenidamente en líneas posteriores: un Programa de acción destinado al análisis de las características, causas, procesos y tendencias de

la exclusión social para el período 2001-2006, un Programa de acción para fomentar la cooperación entre los Estados miembros en la lucha contra la exclusión social para el período 2002-2006 y, finalmente, un *Programa comunitario para el empleo y la solidaridad social* (PROGRESS) 2007-2013. En junio de 2000 la Comisión propuso el primero de ellos: un Programa de Acción (COM (2000) 368) para el período 2001-2006, que comprendía actividades relativas al análisis de las características, causas, procesos y tendencias de la exclusión social, a la cooperación entre las políticas y el intercambio de información y mejores prácticas y la promoción del diálogo entre los participantes y de las redes de ayuda. Para el desarrollo de este programa se asignó un presupuesto de 70 millones de euros.

Figura 5.2.1 Instrumentos para la financiación de la Agenda Social Europea



Fuente: Elaboración propia.

5.2.2 El desarrollo de la Estrategia Europea de Inclusión Social en el período 2000-2005

El Consejo Europeo celebrado en Niza en diciembre del 2000 recogió como eje central el compromiso adoptado en Lisboa. En él se aprobó la *Agenda Social Europea*, documento en el que se recogían las prioridades de actuación concretas para los siguientes cinco años en todos los ámbitos de la política social. Las orientaciones propuestas eran las siguientes: mayor número y mejor calidad de los puestos de trabajo, desarrollar un nuevo equilibrio entre flexibilidad y seguridad en el mercado laboral, necesidad de modernizar la protección social, fomento de la igualdad entre sexos, reforzar la dimensión social de la ampliación y de las relaciones exteriores de la UE y luchar contra cualquier forma de exclusión y discriminación para favorecer la inclusión social.

En Niza también se reconoció legalmente la figura del *Comité de Protección Social*, diseñada para servir como instrumento de intercambio y cooperación entre la Comisión Europea y los Estados miembros en el ámbito de la modernización y mejora de los sistemas de protección social. En este encuentro se aprobaron los objetivos comunes de lucha contra la pobreza y la exclusión social, concretados en: facilitar la participación en el empleo y tener acceso a todos los recursos, derechos, bienes, bienes y servicios; prevenir los riesgos de la exclusión; ayudar a los grupos más vulnerables y movilizar a todos los agentes.

El método adoptado para la consecución de los objetivos marcados fue el *Método de Coordinación Abierta* (MAC), método que ya estaba siendo usado por la *Estrategia Europea del Empleo* desde la Cumbre de Luxemburgo del año 1997. Este método se basa en mecanismos reguladores de las políticas nacionales y en el aprendizaje mutuo para mejorar la convergencia en áreas que permanecen como responsabilidad de los Gobiernos nacionales pero que han de preocupar a toda la Unión Europea, como el desempleo de larga duración, el envejecimiento demográfico y la protección social. Las acciones que comprende el MAC de Inclusión Social son: la elaboración de Planes Nacionales para la Inclusión Social (PNAIn) por parte de cada Estado miembro, un sistema de evaluación de planes e intercambio de buenas prácticas y la adopción de indicadores de medición comunes.

Tabla 5.2.1 Las acciones del Método Abierto de Coordinación en materia de inclusión social

Acciones	Coordinación referida a:
Establecer directrices para la Unión combinadas con calendarios para lograr los objetivos establecidos a corto, medio y largo plazo.	Actuación
Plasmar las directrices en políticas nacionales y regionales estableciendo objetivos específicos y dando los pasos adecuados (Plan Nacional de Acción).	
Establecer indicadores y puntos de referencia cuantitativos y cualitativos y adaptados a las necesidades de los distintos Estados miembros y sectores como método de comparación de las prácticas idóneas.	Generación de conocimiento y aprendizaje conjunto
Organizar periódicamente controles y evaluaciones entre homólogos como procesos de aprendizaje mutuo.	

Fuente: Subirats et al, 2005: 36.

Los PNAIn son los documentos trianuales resultantes de trasladar los objetivos comunes a las políticas nacionales. Desde diciembre de 2000 a junio de 2001, los antiguos 15 Estados miembros de la UE reorganizaron ampliamente sus políticas bajo los requisitos del protocolo encomendado y elaboraron, aprobaron y remitieron la primera ronda de sus respectivos PNAIn 2001-2003 al Consejo Europeo.

Posteriormente, en diciembre de 2001, la Comisión y el Consejo Europeo se reunieron en Laeken y presentaron un informe conjunto sobre la integración social en la Unión Europea, basándose en las iniciativas que los Estados miembros les habían presentado hasta el momento. El objeto era facilitar la convergencia de las iniciativas nacionales a los objetivos europeos y el aprendizaje conjunto. Por esa razón, en Laeken se establecieron unos indicadores de medición comunes a todos los Estados miembros a mayores de los establecidos nacionalmente. Los indicadores de Laeken fueron desarrollados basándose en un informe realizado por Atkinson et al. en 2001 (Atkinson et al., 2002), aunque los finalmente adoptados por el *Comité de Protección Social* fueron significativamente reducidos en cuestiones referidas a vivienda, salud y educación (Levitas, 2007).

En noviembre de 2002 se realizó la evaluación de la primera ronda de PNAIn. En esta evaluación se estimó la adecuación de los objetivos aprobados en Niza pero, a su vez, se señaló la necesidad de un refuerzo en la perspectiva de género y en el tratamiento de los riesgos específicos de las personas inmigrantes en materia de pobreza y exclusión social. También se aconsejó a los Estados miembros la incorporación de objetivos de reducción de las personas en situación de riesgo de pobreza y exclusión social para el año 2010.

El resultado del proceso de evaluación fue un documento marco en el que se reflejaron las directrices comunes para la siguiente ronda de PNAIn 2003-2005, mediante las cuales se expusieron una serie de sugerencias con carácter de recomendación. Estas sugerencias fueron acogidas en el periodo noviembre de 2002-julio de 2003 para la elaboración de la segunda ronda de PNAIn, posteriormente aprobada y remitida a la Comisión Europea. Las sugerencias mencionadas se materializaron en: la aclaración del vínculo entre los PNAIn y los procesos de elaboración de políticas, el reconocimiento de la importancia de la dimensión local y regional y el respeto a las diferencias en la distribución de competencias en cada Estado, la elaboración de un enfoque integrado y estratégico de los principales aspectos transversales, la definición y desarrollo de respuestas políticas a la marginación, una mayor integración de los ámbitos de salud y cultura en otros ámbitos de actuación, y una mayor claridad y especificidad en objetivos.

En mayo de 2004 diez nuevos Estados se incorporaron a la UE, adoptándose en ese año la propuesta de elaboración de PNAIn bianuales. Los “memorandos comunes de inclusión”, acordados con la Comisión Europea a finales de 2003, sirvieron para

fijar los retos y las prioridades para la lucha contra la pobreza y como información de base para la elaboración de los programas del Fondo Social Europeo en esos países. Con la finalidad de comenzar la siguiente ronda de PNAIn de forma conjunta con los Estados miembros de nueva incorporación, se acordó ampliar un año más los 15 PNAIn de la segunda ronda en los antiguos Estados miembros, con una actualización ligera para el período 2005-2006.

Parte también del MAC de Inclusión Social fue el *Programa de acción comunitario a fin de fomentar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra la exclusión social*. La Decisión nº 50/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de diciembre de 2001, aprobó este programa dotándolo de un presupuesto de 75 millones de euros, con la finalidad de fomentar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra la exclusión social. Sus objetivos fueron: mejorar la comprensión de la exclusión social y de la pobreza, organizar intercambios sobre las políticas llevadas a cabo y estimular el aprendizaje mutuo y desarrollar la capacidad de los agentes para hacer frente de manera eficaz a la exclusión social y a la pobreza, en especial a través del establecimiento de redes a nivel europeo y del fomento del diálogo con todos los agentes implicados. El período de vigencia del programa fue 2002-2006.

El programa estuvo vinculado a los siguientes ámbitos de acción: análisis de las características, procesos, causas y tendencias de la exclusión social, cooperación e intercambio de información y de las mejores prácticas a fin de promover la cooperación y el aprendizaje mutuo y participación de los diferentes agentes y apoyo al establecimiento de redes a escala europea. El acceso al mismo estuvo abierto a los Estados miembros, los servicios públicos de empleo, las autoridades locales y regionales, los organismos especializados previstos en legislación comunitaria, los interlocutores sociales, las organizaciones no gubernamentales, los centros de enseñanza superior e institutos de investigación, los expertos en evaluación, los institutos nacionales de estadística y los medios de comunicación.

5.2.3 La Estrategia de Lisboa Renovada: cambios en la Estrategia Europea de Inclusión Social

En la primavera del año 2005 se produjo un relanzamiento de la Estrategia de Lisboa, decidido ante la constatación del escaso avance realizado por Europa en la consecución de los objetivos fijados en el año 2000. Ya en noviembre de 2004 un grupo de trabajo presidido por Wim Kok argumentó que “el proceso adecuado para cumplir con los retos de los objetivos de Lisboa exige poner el crecimiento económico y la creación de empleo por delante de los objetivos sociales” (Levitas, 2007: 181). La renovación de la Estrategia de Lisboa fijó prioridades apostando por un

mayor crecimiento¹⁰, por más y mejores trabajos¹¹ y por una mejor gobernanza¹². Por otra parte, supuso un punto de inflexión en el Proceso de Lisboa en relación a la reforma sobre los medios y a la simplificación del proceso.

Consecuencia de esta revisión fue el relanzamiento de la nueva agenda social, la denominada *Agenda Social Renovada*, para el período 2006-2010¹³ y renovada en 2008 (Comisión de las Comunidades Europeas, 2008). Las prioridades establecidas en la agenda social con anterioridad a esta fecha eran el empleo, en primer lugar, y la lucha contra la pobreza y la promoción de la igualdad de oportunidades, en segundo lugar. El nuevo marco señaló que la protección y la inclusión social debían encajar debido a la centralidad de las políticas de incentivo del crecimiento y del empleo en la estrategia de Lisboa revisada (Comisión de las Comunidades Europeas, 2005). El discurso de la Agenda Social Renovada matiza la coherencia entre la misma y la Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo de la que forma parte. Se decanta por la complementariedad de ambos, señalando que las medidas económicas y sociales a escala de la UE y a nivel nacional se refuerzan y complementan mutuamente. No coincide este discurso con el mencionado por los grupos de trabajo de la Estrategia de Lisboa, defensores de la primacía de los objetivos económicos sobre los sociales.

La revisión del MAC de Inclusión Social también formó parte de la revisión intermedia del proceso de Lisboa en su conjunto. Su eficiencia se vio cuestionada en 2005 tras evidenciar que “en la implementación apareció una brecha entre el compromiso adquirido por los Estados miembros y el esfuerzo político para ejecutarlos” (Consejo Europeo, 2006: 6). Partiendo de esta renovación, el Consejo Europeo llevó a cabo en 2006 un importante trabajo de racionalización e integración de los distintos procesos ya existentes dentro del MAC con el fin de reducir, agilizar y hacer más eficientes la cooperación mutua, el seguimiento y la evaluación de los planes y estrategias nacionales en estos ámbitos en el marco de la Europa ampliada.

Los Estados miembros se comprometieron entonces a trasladar los objetivos comunes a las estrategias nacionales para cada una de estas áreas a través de Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social, Estrategias de pensiones y la Estrategias de

¹⁰ Fomentando el atractivo europeo para inversores y trabajadores/as y favoreciendo el crecimiento y la innovación.

¹¹ Atrayendo población, modernizando los sistemas de protección social y mejorando la adaptabilidad de la fuerza de trabajo y el sector empresarial.

¹² De cara a las políticas del mercado de empleo, a las reformas microeconómicas y estructurales y a las medidas macroeconómicas y presupuestarias.

¹³ Comunicación de abril de 2005 de la Comisión sobre la nueva agenda de política social.

atención sanitaria y cuidados de larga duración. Éstas se presentan a la Comisión Europea a través de informes nacionales, que comienzan a elaborarse en el *período 2006-2008*. El objeto de la realización de estos nuevos informes responde al proceso de racionalización e integración señalado. Estos informes pretenden favorecer una adecuada interacción entre las políticas de protección social e inclusión social y el Programa Nacional de Reformas. Para ello se apoyan en la necesidad de refuerzo mutuo entre los objetivos económicos, de empleo y cohesión social alineados con la Estrategia de Lisboa. Cada informe es aprobado por el Consejo de Ministros para su posterior presentación ante la Comisión Europea, la cual elabora un *Informe Conjunto de Protección e Inclusión Social*, que contiene observaciones y recomendaciones para cada Estado miembro.

Cada parte del informe sigue un proceso de elaboración diferente: la parte relativa a inclusión social se elabora a partir de un proceso participativo; las partes de pensiones y atención sanitaria y cuidados de larga duración atienden a un proceso institucional. Cada ámbito del mismo ofrece sus propios objetivos específicos. En el caso de España, el objetivo estratégico en materia de inclusión social para el período 2006-2008 fue adecuar crecimiento económico y bienestar social para asegurar así la reducción de las desigualdades y la prevención de la aparición de personas excluidas socialmente mediante una política inclusiva en materia de empleo, rentas y acceso a derechos, bienes y servicios. Se aprecia en el proceso una reiterada presunción de refuerzo mutuo entre el crecimiento económico, la cohesión, la inclusión y la protección social. No obstante, como señala Ruth Levitas, “la presunción de que el crecimiento económico y la justicia distributiva son complementarios, significa que las tensiones y posibles contradicciones no se ponen en cuestión y que el imperativo económico es el dominante” (Levitas, 2007: 185).

La prioridad en materia de inclusión social en el Informe Nacional posterior (2008-2010), se mantiene también en la línea del fomento de la inclusión social activa, es decir, busca “impulsar la inserción laboral en combinación con una adecuada política de garantía de rentas y con el acceso a unos servicios de calidad, especialmente a los servicios educativos”. En segundo lugar, pretende abordar el impacto producido por el crecimiento de la inmigración y el envejecimiento de la población en la exclusión social” (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2008: 24-40).

El modelo de estrategia de inclusión social seguido es el denominado “workfare”, o “bienestar para trabajar”, apoyado en la racionalización del gasto social y la exigencia a las personas desempleadas de una búsqueda más activa de empleo. De esta forma, la política social amplia dirigida al conjunto de la ciudadanía se convierte en una política asistencial más restringida que no acoge a las personas que se encuentran en los segmentos de menor calidad de los mercados laborales (VV.AA., 2009). En esa misma línea, Levitas señala que las medidas por el lado de la oferta

de empleo no alteran la estructura de oportunidades disponibles, que vienen determinadas por las fuerzas y relaciones de producción (Levitas, 2007). Por otra parte, la centralidad de la inclusión activa aparece reñida con la afirmación que se hace en la propia Agenda Social Renovada sobre el aumento de la pobreza en personas incluidas en el mercado laboral.

Este proceso de cambios vino acompañado también, desde junio de 2006, de una nueva reforma en los indicadores de medición. El *Comité de Protección Social* aprobó una serie de indicadores comunes globales, tanto de nivel europeo como nacional, para cubrir las tres áreas políticas de inclusión social, pensiones y asistencia sanitaria y cuidados de larga duración. Por otra parte, aprobó tres carteras de indicadores comunes, primarios y secundarios, tanto de nivel europeo como nacional, para cada una de las tres áreas políticas. En mayo de 2008, el citado Comité actualizó los indicadores para el área política de la asistencia sanitaria y los cuidados de larga duración. Sin embargo, en el área de inclusión social los indicadores se han seguido orientando primordialmente al empleo y a los ingresos, en parte por las dificultades para establecer medidas sólidas y apropiadas para otras variables (European Commission, 2006).

Uno de los principales instrumentos de financiación con los que cuenta el MAC de Inclusión Social actualmente es el *Programa comunitario para el empleo y la solidaridad social (PROGRESS)*, aprobado por la Decisión nº 1672/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006. Durante el intervalo temporal 2007-2013, PROGRESS dispone de un presupuesto de 743 millones de euros con el objeto de aportar ayuda financiera a la realización de los objetivos de la UE en el ámbito del empleo y los asuntos sociales, y por tanto también de la inclusión social. Los objetivos generales del programa aparecen vinculados a cada una de las cinco secciones o ámbitos de acción en los que se estructura el programa y que anteriormente se beneficiaban de programas de acción independientes.

Tabla 5.2.2 Ámbitos de acción, aplicación y porcentaje sobre el presupuesto del programa PROGRESS

Ámbitos de acción	Aplicación concreta	% sobre el presupuesto 2007-2013
Empleo	Apoyo a la aplicación de la Estrategia Europea de Empleo	23
Protección e integración social	Apoyo a la aplicación del Método Abierto de Coordinación	30
Condiciones de trabajo	Apoyo a las mejoras del entorno, salud y seguridad en el trabajo	10

Continúa

Continuación

Ámbitos de acción	Aplicación concreta	% sobre el presupuesto 2007-2013
No discriminación y diversidad	Apoyo a la aplicación efectiva del principio de no discriminación y fomento de su integración en las políticas de la comunidad	23
Igualdad de género	Apoyo de la aplicación efectiva del principio de igualdad entre hombres y mujeres y su integración en las políticas de la comunidad	12

Fuente: Elaboración propia.

La agrupación de las medidas se realiza con el fin de simplificar los instrumentos desde el punto de vista jurídico y de gestión para racionalizar la estructura presupuestaria (en coherencia con las pautas de la revisión de la Estrategia en el año anterior). Ésta es la principal diferencia en el tratamiento de la materia de lucha contra la pobreza y la exclusión entre el *Programa de Acción Comunitario para luchar contra la Exclusión Social* (2002-2006) y el actual PROGRESS (2007-2013).

Los objetivos perseguidos son los siguientes: mejorar el conocimiento y la comprensión de la situación imperante en los Estados miembros y participantes mediante análisis, evaluaciones y un estrecho seguimiento de las políticas; apoyar el desarrollo de métodos e instrumentos estadísticos e indicadores comunes; apoyar y controlar la aplicación de la legislación y los objetivos políticos; fomentar la creación de redes, el aprendizaje mutuo, la determinación y la difusión de buenas prácticas y de enfoques innovadores a escala europea; sensibilizar a las partes interesadas y al público en general sobre las políticas y los objetivos de la Comunidad perseguidos en materia de empleo, protección e integración social, condiciones de trabajo, lucha contra la discriminación y diversidad e igualdad entre hombres y mujeres; y mejorar la capacidad de las principales redes a escala europea para fomentar y apoyar las políticas de la Comunidad.

Mediante contratos de servicios resultantes de una licitación o mediante un apoyo parcial tras una convocatoria de propuestas, cuyo nivel de cofinanciación no puede superar en ningún caso el 80% del gasto total, pueden acceder al programa los mismos destinatarios que en el *Programa de Acción Comunitario para la Lucha contra la Exclusión Social*. La Comisión elabora los informes anuales de actividad, los cuales son transmitidos al Comité del programa. El programa está sujeto también a una evaluación intermedia. Finalmente, el programa estará sometido a una evaluación

ex post realizada con la ayuda de especialistas externos para valorar la incidencia de los objetivos del mismo y su valor añadido europeo.

5.2.4 El 2010 como Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social

La Comisión Europea, mediante la Decisión 1098/2008/CE de 22 de octubre de 2008, ha designado al 2010 como Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, estableciendo como principal finalidad reafirmar el compromiso de la UE en la erradicación de la pobreza.

Tabla 5.2.3 Objetivos específicos del Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social

Objetivos	Contenido
Objetivo 1	Reconocer el derecho fundamental de las personas que se encuentran en situación de pobreza y exclusión social a vivir con dignidad y a desempeñar un papel activo en la sociedad.
Objetivo 2	Aumentar el compromiso de la opinión pública a las políticas y acciones de inclusión social, insistiendo tanto en la responsabilidad colectiva como individual en la lucha contra la pobreza y la exclusión social y la importancia de promover y respaldar las actividades voluntarias.
Objetivo 3	Promover una sociedad más cohesiva, sensibilizando sobre las ventajas para todos de una sociedad en la que se erradique la pobreza, se permita la distribución justa y no se margine a nadie y reiterar el firme compromiso político de la Unión Europea y los Estados miembros de influir de forma decisiva en la erradicación de la pobreza y la exclusión social.
Objetivo 4	Promover dicho compromiso y las acciones en todos los niveles de gobernanza.

Fuente: Elaboración propia.

Parte de la fundamentación reflejada en esta Decisión se refiere a la amplitud del apoyo popular y político como factor clave para el éxito de la acción comunitaria en la lucha contra la pobreza. Se señala así que el sentido del Año Europeo es su actuación como catalizador para sensibilizar e impulsar la acción en la materia a nivel comunitario, nacional, regional y local y para reforzar el mencionado MAC de Inclusión Social. No obstante, hay quienes consideran que “anunciar un único año dedicado a combatir la pobreza y la exclusión social añade la sospecha de no encontrarse realmente en el corazón de las políticas el resto del tiempo” (Levitas, 2007: 184).

Para responder a estos objetivos se ha dotado a la iniciativa de un presupuesto de 17 millones de euros, destinados a determinadas acciones susceptibles de ser finan-

ciadas, como lo son las relativas a: la organización de reuniones y actos a nivel comunitario, la sensibilización y el intercambio de ideas entre las partes interesadas, el apoyo a la organización de campañas que contribuyan a los objetivos establecidos así como a su promoción y visibilidad y el fomento y realización de estudios sobre la relación entre la pobreza extrema y los derechos fundamentales.

La participación en el Año Europeo está abierta a los Estados miembros, los países candidatos que disponen de una estrategia de preadhesión, los países de los Balcanes Occidentales, los países socios de la Política Europea de Vecindad, etcétera. Una parte considerable de las actividades se descentralizan a nivel nacional mediante un sistema de gestión centralizada indirecta. Cada Estado miembro ha de designar un organismo nacional de ejecución para organizar su participación a nivel nacional con la misión de definir el programa nacional. Los programas nacionales han de estar en estrecha coherencia y complementariedad con las Estrategias Nacionales de Protección Social e Inclusión Social y otras acciones comunitarias, en particular con el programa PROGRESS y los Fondos Estructurales.

Finalmente, y a modo de resumen de las actuaciones de la UE en materia de lucha contra la exclusión social, se presenta la siguiente tabla que ilustra las actividades clave del proceso seguido.

Tabla 5.2.4 Resumen de fechas clave de la UE en materia de lucha contra la exclusión social

Fecha	Actividad
1975-1994	Desarrollo <i>Programas Pobreza 1, 2 y 3.</i>
1997	<i>Tratado de Ámsterdam.</i> Art. 136 y 137 atribuyen competencia legal a la UE para ejercer un papel complementario con los Estados miembros en materia de lucha contra la exclusión social.
2000	Consejos Europeos de Lisboa, Feira y Niza. Estrategia Europea de Inclusión Social. <i>Programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001-2006).</i>
2000-2001	Elaboración, aprobación y remisión al Consejo Europeo de la 1ª ronda de los 15 PNAIn (2001-2003).
2001	Aprobación del <i>Programa de Acción Comunitario para luchar contra la exclusión social (2002-2006).</i> Reunión de la Comisión y el Consejo Europeo en Laeken. Presentación de un informe conjunto sobre integración social en la UE. Se establecen indicadores de medición comunes.
2002-2003	Elaboración, aprobación y remisión al Consejo Europeo de la 2ª ronda de los 15 PNAIn (2003-2005).

Continúa

Continuación

Fecha	Actividad
2004	Incorporación de 10 nuevos Estados a la UE, adoptando PNAIn bianuales. Actualización ligera para el período 2005-2006 de la 2ª ronda de PNAIn.
2005	Relanzamiento de la <i>Estrategia de Lisboa</i> .
2006	Aprobación del <i>PROGRESS (2007-2013)</i> . Elaboración de los 1º Informes Nacionales integrando las áreas: inclusión social, pensiones y asistencia sanitaria y cuidados de larga duración. Reforma de los indicadores de medición comunes.
2007	Elaboración 2º Informes Nacionales.
2008	Reafirmación del compromiso europeo en materia de lucha contra la pobreza y la exclusión social.
2010	<i>Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social</i> .

Fuente: Elaboración propia.

5.3 La política social en España y la acción para la inclusión social

Hay distintas formas de entender la política social. Y también hay diferentes maneras de hacer política social, que se traducen en la puesta en marcha de diferentes modelos de bienestar. España forma parte del conjunto de los países que, en el contexto europeo, han optado por adoptar un sistema universal de protección social, de modo que todos los ciudadanos disponen del mismo derecho a disfrutar de transferencias y servicios, muchos de los cuáles se prestan a través de instituciones públicas. En este apartado vamos a proceder a perfilar las líneas actuales de la política social española, con especial mención a las actuaciones a favor de la inclusión social.

Como se podrá comprobar, la política social española responde a la propuesta europea de constitución de un Estado activo de bienestar. El envejecimiento demográfico y la intensidad de las corrientes inmigratorias en los últimos años han determinado en buena medida la orientación más reciente de las actuaciones a favor de la lucha contra la pobreza y la exclusión, manteniéndose la idea de la centralidad del empleo como mecanismo de promoción de la inclusión social.

5.3.1 La política social española en el contexto comunitario

No es fácil definir el término “política social” pues, como ocurre en muchas otras ocasiones en el ámbito de las ciencias sociales, no hay una definición universal y cada autor introduce en su explicación matices y/o distinciones singulares. Sin entrar a

detenernos en el debate conceptual al respecto, se podría decir que hay dos cuestiones centrales que no se pueden obviar en la explicación de lo que es la política social: el objetivo de atender las necesidades humanas y el papel que asume el Estado en esta tarea. Estos dos elementos están presentes en definiciones como la de Montagut (2008: 19), que entiende por política social la “intervención pública que incide en el bienestar de las personas, ya sea cambiando, manteniendo o facilitando sus condiciones de vida”. Obviamente va a haber diferentes formas de entender qué son las necesidades humanas y, por tanto, en qué puede o debe consistir el bienestar social.

También nos vamos a encontrar con diferentes posibles posiciones acerca del protagonismo que puede o deben asumir los Estados en el proceso de desarrollo de los derechos de sus ciudadanos. Así, en la práctica, se pueden constatar hoy distintos modelos de Estados del bienestar, cada uno de ellos con sus propias prioridades y principios de justicia e igualdad y, en consecuencia, sus diferentes niveles de compromiso, protección e igualdad/desigualdad social. El grueso de las intervenciones tendrá lugar en materia fundamentalmente de educación, salud, vivienda, empleo, servicios sociales y protección social en general.

Es importante aclarar también que los términos de “política social” y “Estado del bienestar” no son sinónimos, aunque sí están estrechamente interrelacionados. Como bien señala Esping-Andersen (2008: 10) “es muy posible que haya política social sin un Estado del bienestar” (un ejemplo lo constituye la asistencia social a los pobres que durante siglos han llevado a cabo las instituciones religiosas), aunque no cabe lo contrario (un Estado del bienestar implica unas instituciones públicas comprometidas con el bienestar de sus ciudadanos y unos recursos destinados a ello, aunque pueda haber otros agentes –como las familias, el Tercer Sector o el mercado– que contribuyan también a este fin).

La política social, en cualquier caso, constituye uno de los elementos clave de los Estados del bienestar. Sobre la importancia relativa de la misma nos da una buena idea el montante que representa el gasto en protección social dentro del conjunto de las partidas presupuestarias de los Estados. A este respecto, el Eurostat ha desarrollado un sistema propio que permite de hacer un seguimiento del gasto social público de los Estados miembros denominado *European System of integrated Social Protection Statistics* (ESSPROS) (en castellano *Sistema Europeo de Estadísticas integradas de Protección Social* “SEEPROS”). Según este sistema, se entiende por protección social el conjunto de “intervenciones de entes públicos y privados que persiguen aliviar a los hogares y a los individuos de la carga de un conjunto determinado de riesgos o necesidades, siempre que no esté involucrado simultáneamente ningún arreglo recíproco ni individual. La lista de riesgos o necesidades que pueden dar lugar a la protección social se ha convenido de la siguiente manera:

1. Enfermedad/atención sanitaria.
2. Discapacidad.
3. Vejez.
4. Supervivencia.
5. Familia/infancia.
6. Desempleo.
7. Vivienda.
8. Exclusión social no recogida en otro lugar"¹⁴.

Cabe observar al respecto que no se contemplan en este sistema de clasificación los gastos sociales en educación, aún cuando éstos ciertamente constituyen una parte central de la política social de los países, y que la exclusión social en sentido estricto tan sólo constituye una de las ocho funciones consideradas.

Si analizamos los últimos datos del Eurostat podemos observar que en 2007, último año para el que se dispone de datos para el conjunto de los países de la UE, el gasto total en protección social en España representaba el 21% del PIB, si bien la media de la UE-27 era del 26,2% (tabla 5.3.1). Se constata, por tanto, en el caso de España un importante déficit social respecto a la media comunitaria. Se observan también grandes contrastes entre países en el seno comunitario: mientras que en países como Francia esta ratio ascendía al 30,5%, en otros como Letonia alcanzaba tan sólo un 11%.

Tabla 5.3.1 Gasto en protección social en la UE, 2000-2007
(% PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Unión Europea 27	-	-	-	-	-	27,1	26,7 ^p	26,2 ^p
Unión Europea 25	26,5	26,7	27,0	27,4	27,2	27,3	26,9 ^p	26,4 ^p
Unión Europea 15	26,8	27,0	27,3	27,7	27,6	27,7	27,3 ^p	26,9 ^p
Bélgica	26,5	27,3	28,0	29,0	29,2	29,6	30,2	29,5
Bulgaria	-	-	-	-	-	16,0	14,9	15,1
República Checa	19,5	19,4	20,2	20,2	19,3	19,2	18,7	18,6
Dinamarca	28,9	29,2	29,7	30,9	30,7	30,2	29,3	28,9
Alemania	29,3	29,4	30,1	30,4	29,8	29,7	28,7	27,7 ^p
Estonia	13,9	13,0	12,7	12,5	13,0	12,6	12,3	12,5

Continúa

¹⁴ Así se hace constar en el Manual ESSPROS, que data de 1996 (Eurostat, 1996).

Continuación

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Irlanda	13,9	14,9	17,5	17,9	18,1	18,2	18,3	18,9
Grecia	23,5	24,3	24,0	23,5	23,5	24,6	24,5	24,4
España	20,3	20,0	20,4	20,6	20,7	20,9	20,9^P	21,0^P
Francia	29,5	29,6	30,4	30,9	31,3	31,4	30,7	30,5 ^P
Italia	24,7	24,9	25,3	25,8	26,0	26,4	26,6 ^P	26,7 ^P
Chipre	14,8	14,9	16,3	18,4	18,1	18,4	18,4	18,5 ^P
Letonia	15,3	14,3	13,9	13,8	12,9	12,4	12,3	11,0 ^P
Lituania	15,8	14,7	14,0	13,5	13,3	13,1	13,2	14,3 ^P
Luxemburgo	19,6	20,9	21,6	22,1	22,3	21,7	20,3	19,3
Hungría	19,6	19,2	20,3	21,2	20,6	21,9	22,4	22,3
Malta	16,9	17,8	17,8	18,3	18,8	18,6	18,2	18,1
Holanda	26,4	26,5	27,6	28,3	28,3	27,9	28,8	28,4 ^P
Austria	28,4	28,8	29,2	29,6	29,3	28,9	28,5	28,0
Polonia	19,7	21,0	21,1	21,0	20,1	19,7	19,4	18,1
Portugal	21,7	22,7	23,7	24,1	24,7	25,3	25,4	24,8
Rumanía	13,0	12,8	13,6	13,0	12,7	13,2	12,5	12,8
Eslovenia	24,2	24,5	24,4	23,7	23,4	23,0	22,7	21,4 ^P
Eslovaquia	19,4	19,0	19,1	18,2	17,2	16,5	16,3	16,0 ^P
Finlandia	25,1	24,9	25,7	26,6	26,7	26,8	26,2	25,4
Suecia	30,1	30,8	31,6	32,6	32,0	31,5	30,7	29,7 ^P
Reino Unido	26,4	26,8	25,7	25,7	25,9	26,3	26,1	25,3 ^P

^P provisional.

Fuente: Eurostat.

Otro indicador de la importancia relativa de los gastos en protección social en cada país nos la proporciona el gasto público social por habitante. Este gasto está medido en unidades de poder adquisitivo, lo que permite comparar entre sí los diferentes países sin distorsiones debidas a las diferencias en el nivel de precios. En la tabla 5.3.2 se recoge su nivel para 2007. Según este indicador, las diferencias entre países son mucho más pronunciadas, destacando en el año de referencia el caso de Luxemburgo, Suiza, Noruega y Holanda, que gastan por encima de los 9.000 euros estandarizados por habitante, muy por encima del promedio comunitario (6.522 euros para la UE-27) y, en el extremo contrario, los casos de Rumanía, Letonia y Bulgaria, con valores inferiores a los 1.600 euros por habitante. España presenta un gasto en protección social por habitante de 5.526 euros, también inferior al promedio comunitario y bien distante al valor de la media para los países de la UE-15.

Estas diferencias observadas se deben en parte a diferencias en los niveles de riqueza de los países, pero también a la existencia de muy diversos sistemas de protección social, estructuras demográficas, niveles de desempleo y otros factores diversos de índole económica, social e institucional. Algunos estudios sobre el caso español han puesto en evidencia que el gasto público social en España es “mucho más bajo que el que le correspondería por el nivel de riqueza que tiene”, a lo que hay que añadir el hecho del mayor grado de envejecimiento de la población española respecto de la europea, un factor que por sí sólo debería hacer que éste gasto público social español superara el promedio comunitario (Navarro, 2006: 1).

Tabla 5.3.2 Gasto en protección social por habitante en la UE, 2007
(en unidades de poder adquisitivo)

2007	
Unión Europea 27	6.521,8 ^p
Unión Europea 25	6.805,5 ^p
Unión Europea 15	7.464,3 ^p
Bélgica	8.657,6
Bulgaria	1.404,7
República Checa	3.717,8
Dinamarca	8.630,2
Alemania	7.943,1 ^p
Estonia	2.156,1
Irlanda	7.054,4
Grecia	5.719,9
España	5.526,4^p
Francia	8.264,3 ^p
Italia	6.773,3 ^p
Chipre	4.175,9 ^p
Letonia	1.580,0 ^p
Lituania	2.135,9 ^p
Luxemburgo	13.231,3
Hungría	3.477,8
Malta	3.500,9
Holanda	9.293,2 ^p
Austria	8.640,2
Polonia	2.428,7
Portugal	4.700,6

Continúa

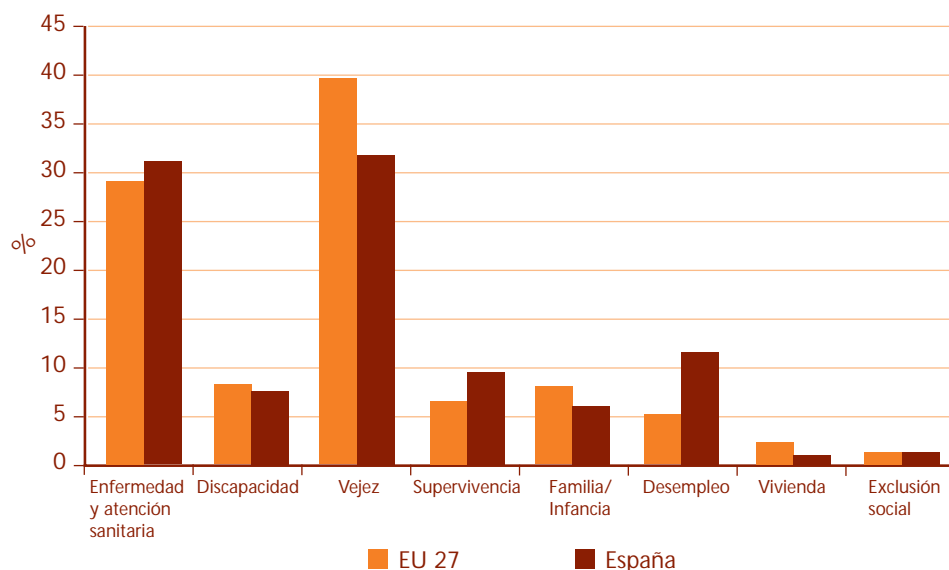
2007	
Rumanía	1.352,2
Eslovenia	4.760,5 ^P
Eslovaquia	2.675,1 ^P
Finlandia	7.321,2
Suecia	9.028,0 ^P
Reino Unido	7.455,1 ^P

^P datos provisionales.

Fuente: Eurostat.

Por último, y también utilizando los datos procedentes del Eurostat, podemos conocer la estructura interna del gasto en protección social. En el gráfico 5.3.1 se refleja el peso relativo de las distintas partidas de gasto social para España y la UE-25 en 2007. Como se puede observar, tanto para España como para el conjunto de la UE-27 las partidas más importantes corresponden a Vejez y Enfermedad/Asistencia sanitaria, unos gastos que dependen fundamentalmente de cuestiones demográficas y sociosanitarias y que no están afectados tan directamente por la coyuntura económica, como ocurre por ejemplo con otras partidas como Desempleo o Exclusión social. Es de destacar que, a pesar del grave nivel de envejecimiento de la población española, el porcentaje que representa el gasto en pensiones es más significativo en el conjunto de la UE-27. Por otro lado, mientras que el peso relativo del gasto español en desempleo supera la media comunitaria, la proporción que representan las cantidades destinadas a Familia e infancia o Vivienda son en España sensiblemente inferiores a los promedios comunitarios.

El actual déficit social español respecto del conjunto de los países comunitarios, y muy especialmente respecto de los países de la UE-15, se arrastra ya desde hace décadas y obedece a diversas razones históricas. En primer lugar, hay que citar el bajo nivel del gasto español en protección social durante la etapa del franquismo. En 1975 el gasto en protección social representaba el 14% del PIB en España y el 22% en la UE-15. Con el inicio de la democracia se inauguró un período de crecimiento constante del gasto en protección social. El nivel máximo se alcanzó en 1993, fecha en la que el gasto en protección social español alcanzó el 24% del PIB, siendo por entonces el promedio de la UE-15 del 28,7%. A partir de este momento, la necesidad de reducir el déficit presupuestario español para proceder a la convergencia monetaria con la UE supuso una caída incluso en términos reales del gasto público social algunos años, lo que aumentó el déficit de gasto público social con la UE en el conjunto del período 1993-2003.

Gráfico 5.3.1 Gasto en protección social por función. UE-27 y España 2007

Fuente: Elaboración propia en base a Eurostat.

Desde el año 2000 se viene haciendo un importante esfuerzo presupuestario en la línea de reducir ese déficit de gasto público social¹⁵. La tabla 5.3.3 ofrece información del incremento del gasto en prestaciones sociales ocurrido en los últimos años en España y la UE. Como se puede observar, la tasa de crecimiento medio interanual a precios constantes para España durante el período considerado fue del 4,7%, frente al 2,4% de la UE-25 y el 2,3% de la UE-15. Asimismo, las funciones que experimentaron mayor aumento fueron aquellas que estaban a mayor distancia de los promedios europeos: Vivienda y Exclusión social (9%) y Familia e Infancia (7,7%), aunque son también las que tienen menor peso en el conjunto del gasto. Ha sido también muy significativo el incremento en el gasto en Atención sanitaria y Desempleo (en ambos casos del 6,2%) y en materia de Pensiones de jubilación y viudedad (del 3,1%), partidas todas estas que suponen en torno al 85% del gasto en protección social español.

¹⁵ Así se hace constar, por ejemplo, en el informe del CES (2006) sobre el gasto en protección social en que se analiza el período 1997-2007 y en la última "Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral 2008" (CES, 2009).

Tabla 5.3.3 Incremento del gasto en prestaciones sociales por funciones 2000-2005 en la EU y España

Funciones	UE-25	UE-15	España
Enfermedad y atención sanitaria	3,4	3,4	6,2
Discapacidad	1,7	1,7	2,9
Vejez y supervivencia	2	1,9	3,1
Familia / infancia	2,2	2,2	7,7
Desempleo	1,5	1,6	6,2
Vivienda y exclusión social	2,9	2,8	9
Total	2,4	2,3	4,7

Notas: Tasa de crecimiento medio interanual a precios constantes.
No hay datos de la UE-27 para este período.

Fuente: SEEPROS, en Eurostat, *Statistics in focus* 46/2008.

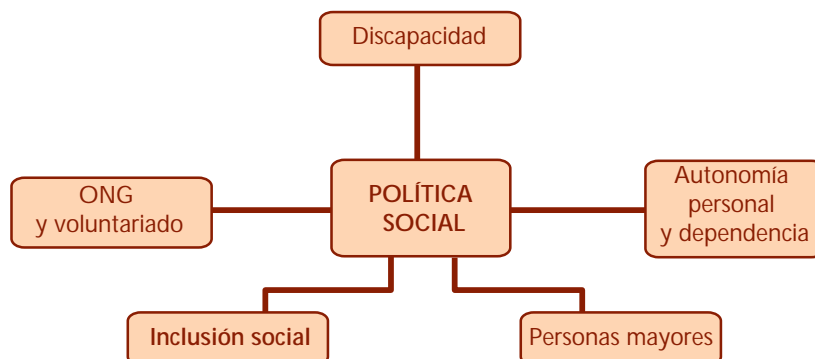
Es de señalar, por último, que la reducción del déficit social con la Europa comunitaria constituye una de las principales prioridades del actual Gobierno español. En este sentido, los Presupuestos Generales del Estado para 2010 aprobados recientemente asignan uno de cada dos euros al gasto social (exactamente un 51,6% de los gastos consolidados), priorizándose especialmente los gastos en materia de desempleo y dependencia. La protección social se configura en estos momentos como una estrategia fundamental para poder mitigar las consecuencias sociales de la actual coyuntura de crisis económica.

5.3.2 La política social del Gobierno de España en materia de inclusión social

Las competencias de ámbito nacional en materia de política social recaen en la actualidad en el Ministerio de Sanidad y Política Social, que es el encargado de proponer, coordinar y ejecutar estrategias y actuaciones destinadas a abordar las necesidades de la población en materia de familia e infancia, personas mayores, autonomía y dependencia, discapacidad, inclusión social y voluntariado y ONG. La inclusión social, por tanto, entendida como un "proceso que asegura que aquellas personas en riesgo de pobreza y de exclusión social aumenten las oportunidades y los recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social y cultural, así como gozar de unas condiciones de vida y de bienestar que se consideran normales en la sociedad en la que viven"¹⁶, constituye uno de los ámbitos de actuación en materia de política social nacional.

¹⁶ Así se la define desde el propio Ministerio de Sanidad y Política Social, siguiendo las orientaciones de la UE (www.msps.es).

Figura 5.3.1 La inclusión social en el contexto de la política social en España



Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada por el Ministerio de Sanidad y Política Social (www.msps.es).

No obstante, hay que señalar al respecto que buena parte de las medidas de lucha contra la exclusión social que se llevan a cabo en nuestro país se implementan en el ámbito regional (como los salarios mínimos de integración), en el ámbito local y también en el seno de políticas sectoriales como la educativa o la sanitaria. Algunos autores han llegado a afirmar que, no habiendo desarrollado el Estado español un mecanismo único de protección universal contra la pobreza, es en estos últimos ámbitos (el regional, el local y el sectorial) donde más claramente han estado vigentes las prioridades de la lucha contra la exclusión social (VV.AA., 2009).

Si nos centramos en las acciones específicamente destinadas a la inclusión social de las personas con menos recursos, se pueden destacar por su clara relevancia tres grandes ámbitos en el marco de los cuales la Administración General del Estado viene colaborando con las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales para el desarrollo de un amplio abanico de actuaciones:

- El Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social.
- Los servicios sociales de atención primaria.
- Las políticas para la promoción y mejora de las condiciones de vida de la población gitana.

Comentamos a continuación con más detalle cada uno de estos ámbitos de actuación para terminar presentando el reciente *Plan Extraordinario de Fomento de la Inclusión Social y la Lucha contra la Pobreza 2010*.

5.3.2.1 EL PLAN NACIONAL DE ACCIÓN PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL 2008-2010

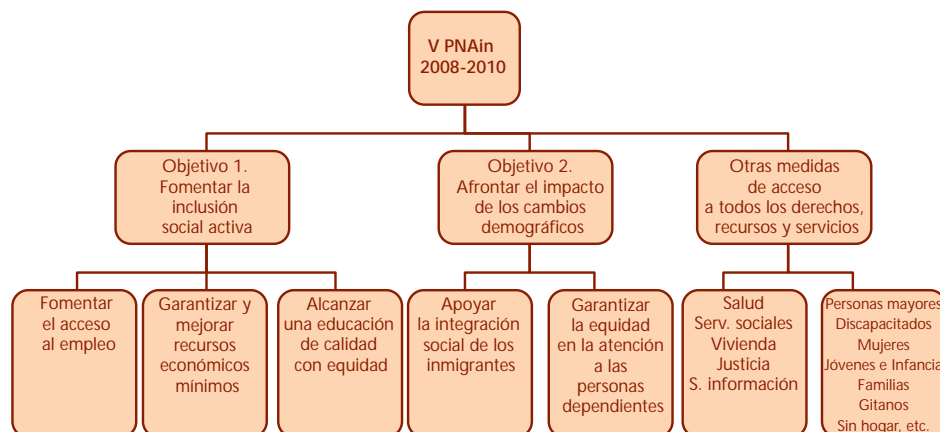
Los planes nacionales de acción para la inclusión social son, como ya se ha visto con anterioridad, un instrumento fundamental de planificación y coordinación que elaboran los Estados miembro de la UE desde el año 2000 en el marco del compromiso a favor de las personas en situación de pobreza y exclusión social que adquirieron con la puesta en marcha de la Estrategia de Lisboa. En España está en este momento vigente el *V Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social* (PNAin) 2008-2010. Este quinto plan, al igual que los anteriores, ha sido elaborado en el marco de la *Estrategia Europea para la Inclusión Social*, construida sobre los sucesivos acuerdos adoptados en las Cumbres de Lisboa, Niza, Barcelona, Copenhague y Bruselas¹⁷. Con el fin de facilitar la coordinación y el seguimiento de las estrategias nacionales de lucha contra la exclusión social, desde el año 2006, y por indicación del Consejo Europeo de Bruselas, se integran en un proceso único los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social, los Informes Nacionales de Estrategia sobre el Futuro de las Pensiones y las Estrategias Nacionales de Asistencia Sanitaria y Cuidados de Larga Duración. Así, los Estados miembro deben presentar a la Comisión Europea un *Informe Nacional de Estrategias para la Protección Social y la Inclusión Social* de cada período de vigencia. Se puede afirmar, por tanto, que los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social son el eje de inclusión social de los Informes Nacionales de Estrategias para la Protección Social y la Inclusión Social.

El actual PNAin fue liderado y coordinado por el entonces Ministerio de Educación, Política Social y Deporte y ha contado con la participación de un nutrido conjunto de agentes sociales: la Administración General del Estado (a través de los Ministerios implicados), la Administración Autonómica, la Administración Local (a través de la Federación Estatal de Municipios y Provincias, FEMP), el Tercer Sector Social, los interlocutores sociales, el Consejo Económico y Social (CES) y otros expertos en política e intervención social.

Los objetivos prioritarios de este V PNAin, coincidentes con los del plan anterior, se enmarcan en una doble dirección estratégica de política social: el fomento de la inclusión social activa y el tratamiento del impacto producido en la exclusión social por el crecimiento de la inmigración y el envejecimiento de la población (figura 5.3.2). Se comentan a continuación dichas líneas de actuación.

¹⁷ Una síntesis de los anteriores planes se puede encontrar en Malgesini y González (2005) y en Morgado (2009).

Figura 5.3.2 Objetivos prioritarios y principales medidas del V PNAin 2008-2010



Fuente: Elaboración propia en base al PNAin.

A. LA INCLUSIÓN SOCIAL ACTIVA

La inclusión social activa supone impulsar la inserción laboral en combinación con una adecuada política de garantía de rentas y con el acceso a unos servicios de calidad, especialmente a los servicios educativos. Con ello se pretende fomentar que la gente pueda ser empleada, bajo la idea de que el empleo –siempre que éste sea de calidad– es un elemento potenciador de la participación e integración social del individuo y un factor fundamental para la sostenibilidad y adecuación del sistema de pensiones.

En esta línea de actuación se vinculan la política social y la política laboral, siguiendo el modelo británico y estadounidense. El Estado deja de tener un papel meramente asistencial para pasar a ser ‘activador’ de la presencia y permanencia de los sujetos en el mercado de trabajo. En paralelo, se arbitran unos sistemas de protección frente a la falta de recursos dirigidos a segmentos acotados de la población con ingresos insuficientes.

Entre los mecanismos establecidos para ello destacan los siguientes: salario mínimo interprofesional, el programa de la Renta Activa de Inserción (RAI)¹⁸, las

¹⁸ Es un programa que combina la percepción de una renta con la búsqueda activa de empleo. Su objetivo es incrementar las oportunidades de retorno al mercado de trabajo de los trabajadores desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar un empleo. La percepción de renta está vinculada a la realización de acciones de políticas activas de empleo que no conlleven retribuciones salariales. Está regulado mediante el Real Decreto 1369/2006 y entró en vigor en diciembre de 2006.

pensiones no contributivas y las pensiones mínimas derivadas de circunstancias no vinculadas a la pertenencia al mundo laboral, las prestaciones específicas para colectivos con necesidades particulares, tales como el subsidio de garantía de ingresos mínimos, prestación económica de la Ley de Integración Social de Minusválidos (LISMI) para personas con discapacidad y las asignaciones económicas por hijo o menor acogido a cargo y, por último, las Rentas Mínimas de Inserción (RMI)¹⁹, en colaboración con las Comunidades Autónomas.

El objetivo relativo a la inclusión se completa con la atención a un área fundamental en la lucha contra la exclusión: la educación. Se entiende así que una educación de calidad es una base fundamental para que poder romper el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza y mejorar la inclusión social activa de los individuos con menos recursos.

B. EL TRATAMIENTO DEL IMPACTO PRODUCIDO EN LA EXCLUSIÓN SOCIAL POR EL CRECIMIENTO DE LA INMIGRACIÓN Y EL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN

Dos son los fenómenos demográficos experimentados por la población española con mayor impacto social en estos momentos: la inmigración y el envejecimiento. Por lo que respecta al primero de ellos, el PNAin pretende favorecer la integración social de los flujos de población procedente de terceros países sobre la base del reconocimiento efectivo de sus derechos de ciudadanía. Para ello cuenta fundamentalmente con el amplio conjunto de medidas contenidas en el *Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010* (PECI). Dicho Plan contempla diez objetivos a conseguir (tabla 5.3.4) y para ello prevé la puesta en marcha de un amplio conjunto de actuaciones articuladas en doce áreas de actuación: acogida, educación, empleo, vivienda, servicios sociales, salud, infancia y juventud, igualdad de trato, mujer, participación, sensibilización y codesarrollo. Otra serie de actuaciones se desarrollarán en colaboración con las Comunidades Autónomas, las entidades locales y las organizaciones públicas y entidades sin fines de lucro para la integración de los inmigrantes.

¹⁹ Prestación económica que tiene por objeto garantizar unos recursos mínimos de supervivencia.

Tabla 5.3.4 Objetivos del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010

Objetivos	Contenido
Objetivo 1	Garantizar el pleno ejercicio de los derechos civiles, sociales, económicos, culturales y políticos de los inmigrantes.
Objetivo 2	Adecuar las políticas públicas, especialmente la educación, el empleo, los servicios sociales, la salud y la vivienda, a las nuevas necesidades que origina la presencia de inmigrantes.
Objetivo 3	Garantizar el acceso de los inmigrantes a los servicios públicos, especialmente la educación, el empleo, los servicios sociales, la salud y la vivienda, en igualdad de condiciones con la población autóctona.
Objetivo 4	Establecer un sistema de acogida a los nuevos inmigrantes y a los que se encuentren en situación de especial vulnerabilidad, hasta que se hallen en condiciones de acceder a los servicios públicos generales.
Objetivo 5	Fomentar entre los inmigrantes el conocimiento y el respeto de los valores comunes de la Unión Europea, de los derechos y las obligaciones de los residentes en España, de las lenguas oficiales en los diversos territorios del Estado y de las normas sociales de convivencia de la sociedad española.
Objetivo 6	Luchar contra las diversas manifestaciones de la discriminación, el racismo y la xenofobia en todos los campos de la vida social, tanto en el ámbito público como en el privado.
Objetivo 7	Introducir la perspectiva de género tanto en lo relativo a la elaboración de políticas de integración, como a su aplicación.
Objetivo 8	Fomentar políticas y experiencias de codesarrollo con los países de origen de la inmigración.
Objetivo 9	Favorecer la comprensión por parte de la sociedad española del fenómeno migratorio, mejorar la convivencia intercultural, valorando la diversidad y fomentando valores de tolerancia, y apoyar el mantenimiento y conocimiento de las culturas de origen de los inmigrantes.
Objetivo 10	Impulsar la adopción de políticas públicas y medidas por parte de las distintas Administraciones Públicas y de la sociedad civil que fomenten la integración de los inmigrantes y la cooperación en este campo.

Fuente: MTAS (2007), PECI 2007-2010.

La tabla siguiente (tabla 5.3.5) informa de la distribución del presupuesto de la Administración General del Estado previsto para financiar las acciones de las diferentes áreas del Plan a lo largo de su período de vigencia. El importe total del gasto entre 2007 y 2010 asciende a algo más de dos mil millones de euros, siendo la partida más relevante la destinada a actividades educativas, seguida de las acciones de acogida y las destinadas al fomento del empleo.

Tabla 5.3.5 Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010. Presupuesto de la Administración General del Estado (euros)

Áreas	Ministerio	2007	2008	2009	2010	Totales
Acogida	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	106.966.953	112.315.301	117.931.066	123.827.619	461.040.940
	Ministerio de Justicia	180.000	189.000	198.450	208.373	775.823
	Ministerio de Sanidad y Consumo	480.000	504.000	529.200	555.660	2.068.860
	Total	107.626.953	113.008.301	118.658.716	124.591.652	463.885.622
Educación	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	90.000.000	94.500.000	99.225.000	104.186.250	387.911.250
	Ministerio de Educación y Ciencia	104.089.878	109.294.372	114.759.090	120.497.045	448.640.385
	Total	194.089.878	203.794.372	213.984.090	224.683.295	836.551.635
Empleo	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	52.542.704	51.973.151	51.487.458	51.092.287	207.095.600
Vivienda	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	7.486.843	7.861.185	8.254.244	8.666.956	32.269.228
Salud	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	8.000.000	8.400.000	8.820.000	9.261.000	34.481.000
	Ministerio de Sanidad y Consumo	8.652.000	9.084.600	9.538.830	10.015.772	37.291.202
	Total	16.652.000	17.484.600	18.358.830	19.276.772	71.772.202
Servicios Sociales	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	18.673.159	19.606.817	20.587.158	21.616.516	80.483.650
Infancia y Juventud	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	23.441.579	24.613.658	25.844.341	27.136.558	101.036.136
Igualdad de Trato	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	8.400.000	8.820.000	9.261.000	9.724.050	36.205.050
Mujer	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	7.826.506	8.217.832	8.628.723	9.060.159	33.733.220
Participación	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	6.976.883	7.325.727	7.692.014	8.076.614	30.071.238
	Ministerio de Cultura	150.000	157.500	165.375	173.644	646.519
	Total	7.126.883	7.483.227	7.857.389	8.250.258	30.717.757
Sensibilización	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	12.643.987	13.276.187	13.939.996	14.636.996	54.497.166
Codesarrollo- Migraciones y Desarrollo	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales	3.940.896	4.137.941	4.344.838	4.562.080	16.985.756
	Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación/ Agencia Española de Cooperación Internacional	6.762.555	8.768.385	10.881.865	13.371.264	39.784.069
	Total	10.703.451	12.906.326	15.226.703	17.933.344	56.769.825
Total		467.213.944	489.045.655	512.088.649	536.668.843	2.005.017.091

Fuente: MTAS (2007), PECI 2007-2010.

El envejecimiento, es el segundo fenómeno demográfico mencionado, tiene como consecuencia más directa el aumento de la población en situación de dependencia, un claro factor de riesgo de pobreza y exclusión social. Las medidas que propone el V PNAin para atender a las personas dependientes están fundamentalmente relacionadas con el desarrollo del *Sistema para la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia* (SAAD). Este sistema, establecido a partir de la aprobación de la *Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia* (LAAPD), se está desarrollando de forma gradual a partir del año 2007. En el siguiente cuadro (tabla 5.3.6) se relacionan los principales desarrollos normativos de dicha ley.

Tabla 5.3.6 Principales desarrollos normativos de la LAAPD

Norma	Contenido
RD 504/2007, de 20 de abril	Aprueba el baremo de valoración.
RD 614/2007, de 11 de mayo	Aprueba el nivel mínimo de protección.
RD 615/2007, de 11 de mayo	Regula Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia.
Resoluciones de 23 de mayo de 2007, del IMSERSO	Marco de cooperación interadministrativa y criterios de reparto de créditos de la AGE.
	Acuerdo del Consejo Territorial del SAAD en materia de valoración de la situación de dependencia.
Orden TAS/1459/2007, de 25 de mayo	Sistema de Información del SAAD y fichero de datos de carácter personal.
RD 727/2007, de 8 de junio	Criterios para determinar las intensidades de protección de los servicios y la cuantía de las prestaciones económicas.
Resolución de 16 de julio de 2007, del IMSERSO	Procedimiento a seguir para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones.
Orden TAS/2632/2007, de 7 de septiembre	Convenio especial en el sistema de la Seguridad Social, (cuidadores no profesionales de personas en situación de dependencia).
RD 6/2008, de 11 de enero	Cuantía del nivel mínimo de protección garantizado.
RD 7/2008, de 11 de enero	Cuantías máximas de las prestaciones económicas.
RD 179/2008, de 8 de febrero	Modifica el RD6/2008 sobre el nivel mínimo de protección.
Orden ESD/1984/2008, de 4 de julio	Crea la Comisión Especial para la mejora de la calidad del SAAD.
Resolución de 8 de agosto, del IMSERSO	Marco de cooperación interadministrativa y criterios de reparto de créditos de la AGE para la financiación de 2008.

Continúa

Continuación

Norma	Contenido
Resolución del 2 de diciembre, de la Secretaría de Estado de Política Social	Acuerdo del Consejo territorial sobre determinación de la capacidad económica del beneficiario y criterios de copago.
Resolución del 2 de diciembre, de la Secretaría de Estado de Política Social	Acuerdo del Consejo territorial sobre criterios comunes de acreditación de centros y servicios del SAAD.
RD 73/2009, de 30 de enero	Prestaciones económicas para el ejercicio 2009.
RD 74/2009, de 30 de enero	Nivel mínimo de protección garantizado en 2009.
RD 99/2009, de 6 de febrero	Modifica el RD 614/2007. Nivel mínimo de protección.

Fuente: CES (2009: 592).

Según el calendario de aplicación de la ley, entre 2008 y 2009 debían acceder al sistema las personas dependientes de Grado II de dependencia severa Niveles 2 y 1, lo que ha supuesto un incremento importante de la población a atender. En el cuadro siguiente (tabla 5.3.7) se ofrece la información relativa a las solicitudes, valoraciones y dictámenes acumulados por Comunidades Autónomas hasta el 1 de enero de 2010. Se puede observar la gran diversidad de situaciones que presentan las diferentes Comunidades, lo que es atribuible, por un lado, a las diferencias poblacionales pero, por otro lado, al diferente nivel de desarrollo de los servicios y recursos destinados a este fin.

Tabla 5.3.7 Solicitudes, dictámenes, personas beneficiarias con derecho a prestación y prestaciones a 1 de enero de 2010

	Solicitudes		Dictámenes		Personas beneficiarias con derecho a prestación		Prestaciones	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Andalucía	374.456	29,3	308.754	27,4	220.256	26,2	204.038	33,2
Aragón	44.640	3,5	38.151	3,4	29.238	3,5	22.510	3,7
Asturias	33.631	2,6	26.459	2,3	19.122	2,3	12.877	2,1
Baleares	23.184	1,8	18.916	1,7	14.325	1,7	7.521	1,2
Canarias	27.588	2,2	20.157	1,8	16.613	2,0	6.346	1,0
Cantabria	19.869	1,6	18.557	1,6	14.394	1,7	11.286	1,8
Castilla y León	68.706	5,4	62.348	5,5	43.629	5,2	45.336	7,4
Castilla-La Mancha	72.594	5,7	61.180	5,4	49.041	5,8	32.305	5,3
Cataluña	195.370	15,3	192.127	17,0	148.659	17,7	83.023	13,5
C. Valenciana	97.107	7,6	93.350	8,3	66.039	7,8	29.866	4,9
Extremadura	35.816	2,8	23.899	2,1	20.049	2,4	14.786	2,4
Galicia	73.216	5,7	63.430	5,6	50.963	6,0	33.594	5,5
C. Madrid	66.170	5,2	65.825	5,8	54.515	6,5	29.888	4,9
R. Murcia	24.414	1,9	24.301	2,2	24.301	2,9	17.231	2,8
C. Navarra	21.931	1,7	20.241	1,8	12.487	1,5	10.667	1,7
P. Vasco	83.551	6,5	74.865	6,6	47.271	5,6	43.785	7,1
Rioja	12.135	0,9	11.602	1,0	9.147	1,1	7.754	1,3
Ceuta y Melilla	3.428	0,3	2.900	0,3	1.754	0,2	1.715	0,3
Total	1.277.806	100,0	1.127.062	100,0	841.803	100,0	614.528	100,0

Fuente: Imserso. Datos estadísticos del SAAD (www.imserso.es).

Las cuantías de las prestaciones económicas a percibir por los beneficiarios del sistema son acordadas por el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia para su posterior aprobación por el Gobierno mediante Real Decreto. Si bien se tiene en cuenta, a efectos de determinar la cuantía individual de las prestaciones económicas, la capacidad económica del sujeto. Para el año 2009 las cuantías máximas de las prestaciones económicas correspondientes al Grado III, Niveles 2 y 1 y Grado II, Niveles 2 y 1, aprobadas por el Real Decreto 73/2009, de 30 de enero, son las siguientes:

Tabla 5.3.8 Cuantía máxima de las prestaciones económicas, 2009

Grados y Niveles	Prestación vinculada al servicio (€/mes)	Prestación para cuidados entorno familiar (€/mes)		Prestación asistencia personal (€/mes)
	Cuantía	Cuantía	Cuota SS+FP	Cuantía
Grado III Nivel 2	831,47	519,13	-	831,47
Grado III Nivel 1	623,60	415,73	160,13	623,60
Grado II Nivel 2	460,80	336,24	-	-
Grado II Nivel 1	400,00	300,00	-	-

Fuente: Imserso. Datos estadísticos del SAAD (www.imserso.es).

C. OTRAS MEDIDAS DE ACCESO DE TODOS A LOS RECURSOS, DERECHOS Y SERVICIOS NECESARIOS PARA LA PARTICIPACIÓN EN LA SOCIEDAD

El V PNAin contiene también un apartado dedicado a otras medidas de acceso de todos a los recursos, derechos y servicios necesarios para la participación en la sociedad, en el que se incluyen medidas agrupadas por áreas (salud, servicios sociales, vivienda, justicia e inclusión en la sociedad de la información) y por actuaciones dirigidas a personas en situación de mayor vulnerabilidad (personas mayores, personas con discapacidad, mujeres, jóvenes, infancia, familias, población gitana, ciudadanía en el exterior y emigrantes retornados, personas sin hogar, personas reclusas y exreclusas), en consonancia con las necesidades detectadas en el diagnóstico previo al plan.

La tabla siguiente (tabla 5.3.9) contiene la asignación presupuestaria inicial del V PNAin, con el detalle de las partidas atribuidas a cada uno de los objetivos y medidas. En conjunto, se prevé destinar al total de actuaciones más de 105 mil millones de euros en el período. Algunas acciones, como las destinadas a la atención a la dependencia, son las que experimentarán un mayor crecimiento.

Tabla 5.3.9 Estimación presupuestaria agregada 2008-2010 de las Administraciones Públicas. Año base 2007

	PNAin 2008-2010	2007 BASE	PNAin 2008-10	Crecim. promedio anual acumulado respecto al año base 2007 (%)
Objetivos prioritarios				
Acceso al empleo		2.023.529.931	6.753.995.828	6,3
Garantía de ingresos mínimos		14.339.476.072	48.555.587.575	6,0
Educación con equidad		3.661.354.434	13.926.904.242	9,2
Integración social de inmigrantes		441.140.183	1.342.718.750	0,7
Equidad en la atención a la dependencia ¹		245.360.000	1.909.443.038	42,6
Otras medidas de acceso a los recursos, derechos y servicios				
Salud		941.975.352	3.078.534.380	3,5
Servicios sociales		1.032.365.104	3.544.461.460	5,2
Vivienda		512.397.793	1.942.343.037	12,6
Justicia		31.430.496	94.239.390	0,0
Inclusión en la sociedad de la información		83.528.260	256.352.543	1,2
Personas mayores		1.824.783.101	5.864.502.129	2,7
Personas con discapacidad		1.623.546.717	5.231.518.824	3,1
Mujeres		119.921.207	382.520.302	2,9
Jóvenes ²		1.630.022.305	6.069.787.865	11,2
Infancia		325.701.284	1.044.905.262	2,9
Acciones de apoyo a la familia		1.369.612.904	4.393.509.539	3,0
Población gitana española		12.714.022	39.479.826	1,5
Emigrantes		144.062.730	453.131.571	2,9
Personas sin hogar		32.839.279	106.998.509	3,4
Reclusos y exreclusos		39.101.986	115.575.523	0,2
Gobernanza				
Total		30.463.458.093	105.192.567.338	6,5

¹ Año 2010, según la memoria presupuestaria de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia. Estimación para personas de más de 65 años por debajo del umbral de riesgo de pobreza.

² Del gasto total de vivienda considerado se imputa el 75% a jóvenes.

Fuente: MEPSyD, V PNAin 2008-2010.

Esta estrategia nacional, que da continuidad a la llevada a cabo durante el período anterior (2006-2008), fue diseñada en un momento económico aún favorable (crecimiento económico español por encima de la media comunitaria, mercado de trabajo dinámico, productividad en ascenso, etc.) y con unas elevadas tasas de inmigración, pero ha tenido que ser implementada en una coyuntura muy desfavorable como consecuencia de la crisis económica global, que ha afectado de forma especialmente intensa al empleo en nuestro país y que ha reducido también las entradas de población extranjera. Esta situación ha hecho variar sustancialmente el mapa y el perfil de la pobreza en España, lo que exigirá de nuevos ajustes para adecuar las estrategias a las verdaderas necesidades de los españoles.

La evaluación prevista de los logros conseguidos permitirá detectar los aspectos a modificar, como así ha ocurrido con los planes anteriores. No obstante, parece haber limitaciones aún no superadas para mejorar la efectividad de estos instrumentos, puestas repetidamente de manifiesto por expertos²⁰, como puede ser la necesidad de mejorar los mecanismos de coordinación y colaboración entre las diferentes Administraciones Públicas y entre éstas y la iniciativa privada y las organizaciones sociales, la necesidad de articular mejor las medidas para evitar superposiciones y solapamientos, la necesidad de una mayor financiación y una mayor visibilidad de las actuaciones, la mejora de la equidad interterritorial, una mayor concreción en las medidas, etc.

5.3.2.2 LA COOPERACIÓN CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LAS CORPORACIONES LOCALES PARA LA PROMOCIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES DE ATENCIÓN PRIMARIA

Los servicios sociales de atención primaria constituyen el primer nivel de atención de las necesidades sociales básicas de los ciudadanos, están ubicados en todos los municipios españoles y se dirigen a la población en su conjunto. Desde estos servicios se lleva a cabo las siguientes prestaciones:

- Información y orientación a individuos, grupos e instituciones sobre los derechos que pudieran corresponderles y los recursos sociales existentes.
- Apoyo a la unidad de convivencia y ayuda a domicilio.
- Prevención e inserción social para personas y colectivos en situación de riesgo o marginación social.

²⁰ Se pueden consultar a este respecto los trabajos de Vidal Fernández (2006), Renes (2006), Estivill (2006), o el último informe del CES (2008) sobre el borrador del V PNAin.

- Alojamiento alternativo para las personas que carecen de ambiente familiar adecuado.
- Fomento a la solidaridad: cooperación social.

Las administraciones estatal, autonómica y local disponen desde 1988 de un importante instrumento financiero y de coordinación de los recursos económicos necesarios para el desarrollo de las prestaciones básicas de servicios sociales: el denominado *Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales*. En 2009 este plan ha contado con una dotación de más de 96 millones de euros²¹, permitiendo la financiación de proyectos orientados a:

- Proporcionar a la ciudadanía servicios sociales adecuados que permitan la cobertura de sus necesidades básicas.
- Procurar apoyo económico y asistencia técnica a las corporaciones locales en el desarrollo de sus competencias.
- Consolidar y ampliar la red básica de servicios sociales municipales para desarrollar las prestaciones de servicios sociales de atención primaria.

Hay un sistema de cofinanciación por el que la Administración Central se compromete a destinar una consignación específica para el desarrollo del Plan Concertado en los Presupuestos Generales del Estado²². Por su parte, las Comunidades Autónomas se comprometen a aportar para la financiación de los proyectos una cifra igual o superior a la que aporte el Ministerio competente. Por último, la aportación las Corporaciones Locales, titulares de los proyectos, es determinada por la propia Comunidad Autónoma.

Para la distribución del crédito se tienen en cuenta variables tales como: población, dispersión, grandes urbes, población dependiente, superficie, insularidad y pobreza relativa, así como los sucesivos crecimientos del IPC. Las cuantías resultantes de la aplicación de los anteriores criterios en 2009 fueron las siguientes:

²¹ Según Acuerdo de Consejo de Ministros de 27 de febrero de 2009. Resolución de la Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad de 18 de marzo de 2009 (BOE núm. 79, de 1 de abril de 2009).

²² El Consejo de Ministros aprueba los criterios de distribución, de previo acuerdo con las Comunidades Autónomas, en la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales.

Tabla 5.3.10 Distribución por CCAA de los recursos del Plan Concertado, 2009

CCAA	Euros	%
Andalucía	18.898.246,2	19,7
Aragón	3.325.500,1	3,5
Asturias	3.011.665,1	3,2
Baleares	1.853.258,5	1,9
Canarias	4.198.863,8	4,4
Cantabria	1.483.758,5	1,5
Castilla-La Mancha	5.058.791,1	5,3
Castilla y León	7.324.738,0	7,6
Cataluña	13.650.386,3	14,2
Extremadura	3.318.782,0	3,5
Galicia	8.028.227,6	8,4
Comunidad de Madrid	11.033.174,5	11,5
Región de Murcia	2.836.992,3	3,0
La Rioja	1.439.610,4	1,5
Comunidad Valenciana	9.552.295,2	10,0
Ciudad de Ceuta ¹	479.870,1	0,5
Ciudad de Melilla ¹	479.870,1	0,5
Total	95.974.030,0	100,0

¹ En la tabla no están incluidos 100.000 € de incremento correspondiente a cada una de las ciudades de Ceuta y de Melilla (según ACM de 2-2-07).

Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social.

El seguimiento de las intervenciones que se realizan se lleva a cabo a través de una herramienta informática común denominada *Sistema de Información de Usuarios de los Servicios Sociales* (SIUSS), que proporciona también una útil información sobre el perfil de los usuarios de los servicios. En Castilla y León esta herramienta se ha sustituido por el Sistema de Acceso Unificado al Sistema de Servicios Sociales (SAUSS).

Desde la puesta en marcha del Plan, hace ya más de veinte años, se ha ido experimentando un amplio y necesario desarrollo de la red primaria de servicios sociales, incrementándose progresivamente el número de municipios participantes y la cobertura poblacional, tal y como se puede observar en la tabla 5.3.11. No obstante, la actual incardinación de la infraestructura de atención a la dependencia en la red de servicios sociales, como es el caso de la Comunidad de Castilla y León, exige de una mayor diligencia en el desarrollo del sistema de servicios sociales.

Tabla 5.3.11 Evolución de la cobertura del Plan Concertado, 1988-2006

	Municipios		Población de referencia	
	Nº	%	Nº	%
1988	2.825	36	16.270.009	45
1990	6.339	81	30.103.483	83
1992	6.053	80	30.195.269	83
1994	6.118	81	33.813.155	94
1996	6.166	81	34.036.430	94
1998	6.507	86	35.924.837	97
2000	6.536	86	36.252.599	97
2001	6.552	86	36.614.605	97
2002	6.568	86	37.565.584	97
2003	6.594	87	38.263.455	98
2004	6.590	87	40.026.650	98
2005	7.420	98	40.497.671	99
2006	7.406	97	41.390.212	99

Fuente: CES (2009).

5.3.2.3 LAS POLÍTICAS PARA LA PROMOCIÓN Y MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN GITANA

La comunidad gitana representa aproximadamente el 1,5% de la población española, es decir, está integrada por unas 650.000 personas. Un amplio sector de dicha comunidad sigue aún experimentando problemas de discriminación y rechazo, está afectado por problemas de exclusión social y tiene dificultades de acceso a la educación, el empleo, la sanidad, la vivienda y los servicios sociales. Para fomentar la inclusión social de este colectivo viene desarrollándose desde 1989, y en colaboración con las asociaciones del movimiento asociativo gitano, el *Programa de Desarrollo Gitano*. Asimismo, lleva funcionando desde el año 2005 el *Consejo Estatal del Pueblo Gitano*, un órgano de fomento de la participación de este sector de la población.

El *Programa de Desarrollo Gitano*, creado por la Proposición no de Ley de 3 de octubre de 1985 del Congreso de los Diputados, implementó en 1989 un plan de intervención para el desarrollo social y la mejora de la calidad de vida de la población gitana. Los objetivos del Programa son los siguientes:

- Mejorar la calidad de vida de la población gitana y hacer efectivo el principio de igualdad de oportunidades en el acceso a los sistemas de protección social.
- Favorecer su participación en la vida pública y social.

- Propiciar una mejor convivencia entre los distintos grupos sociales y culturales.
- Fortalecer el movimiento asociativo gitano.
- Combatir la discriminación y el racismo hacia la población gitana.

La colaboración con las Comunidades Autónomas y la Ciudad de Melilla²³ se instrumenta mediante acuerdos de cooperación técnica y financiera. Los proyectos son promovidos y gestionados por las Comunidades Autónomas y la Ciudad de Melilla, las corporaciones locales y los entes públicos de carácter local. La selección y la distribución del crédito se efectúan, de común acuerdo, por el Ministerio de Sanidad y Política Social y las Comunidades Autónomas y la Ciudad de Melilla, las cuales asumirán la corresponsabilidad en la financiación²⁴. La tabla 5.3.12 contiene la distribución territorial del crédito para el año 2009. El importe total de dicho crédito para proyectos de intervención social integral para la atención, prevención de la marginación e inserción del pueblo gitano ascendió en ese ejercicio a 1.065.160 euros.

Tabla 5.3.12 Financiación del Programa de Desarrollo Gitano, 2009

CCAA	Euros	%
Andalucía	272.372,1	25,6
Aragón	22.261,8	2,1
Principado de Asturias	34.979,8	3,3
Baleares	26.490,5	2,5
Cantabria	16.957,3	1,6
Castilla-La Mancha	21.196,7	2,0
Castilla y León	93.265,4	8,8
Cataluña	99.624,4	9,4
Extremadura	55.111,3	5,2
Galicia	74.188,4	7,0
Comunidad de Madrid	144.137,4	13,5
Región de Murcia	76.308,1	7,2
La Rioja	8.478,7	0,8
Comunidad Valenciana	114.462,1	10,7
Ciudad de Melilla	5.325,8	0,5
Total	1.065.160,0	100,0

Nota: Sin País Vasco, Navarra y Canarias y la Ciudad de Ceuta.

Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social.

²³ A excepción del País Vasco, Navarra y Canarias y la Ciudad de Ceuta.

²⁴ Las comunidades autónomas y la Ciudad de Melilla, o corporaciones locales en su caso, aportan, al menos, dos tercios de la cantidad aportada por el Ministerio a cada proyecto.

Las administraciones General del Estado y Autonómica participan en el seguimiento y evaluación de las actuaciones y los proyectos cofinanciados a través de una Comisión de Seguimiento, formada por representantes técnicos de la Dirección General de Política Social, de las Familias y de la Infancia y de las Comunidades Autónomas y la Ciudad de Melilla que participan en el programa, así como de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

5.3.2.4 EL PLAN EXTRAORDINARIO DE FOMENTO DE LA INCLUSIÓN SOCIAL Y LA LUCHA CONTRA LA POBREZA 2010

Con el objeto de poder paliar los efectos de la crisis económica española sobre sectores especialmente vulnerables de la población, el Consejo de Ministros de 26 de febrero de 2010 aprobó, a propuesta de la Ministra de Sanidad y Política Social, un *Plan Extraordinario de Fomento de la Inclusión Social y la Lucha contra la Pobreza*. Este plan prevé una serie de medidas que se centran en las tres grandes áreas prioritarias que a continuación se exponen.

- a. *La potenciación de los instrumentos de atención directa al ciudadano en riesgo de exclusión.* Como los ciudadanos acuden en primera instancia a los servicios sociales municipales y/o a las ONG más próximas, se ha considerado prioritario dotar de mayores recursos a ambos tipos de entidades para que puedan llevar a cabo más y mejores servicios de atención.
- b. *El desarrollo del Tercer Sector.* En reconocimiento del papel estratégico de las entidades no lucrativas (centros de empleo especial, asociaciones, empresas de inserción, cooperativas, fundaciones, etc.) en la lucha contra la exclusión social se potenciará su papel y sus funciones promoviendo una normativa para su regulación y promocionando la planificación estratégica del Tercer Sector de Acción Social.
- c. *Otras medidas con impacto en la reducción de la exclusión social.* En este paquete de otras medidas se prevé, entre otros, el impulso de acciones para la participación social de la población gitana, la inserción de las personas con especiales dificultades en las ofertas de actividad, la mejora de la protección de los desempleados, etc.

Esta ampliación de las medidas de ayuda para atender a las personas en riesgo de exclusión social se efectuará a través de tres vías. La primera es un *Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local*, que permitirá que los Ayuntamientos dispongan en 2010 de más de 700 millones de euros para políticas sociales, de los que casi 300 millones se destinarán a programas de inclusión social. La segunda vía es un fondo extraordinario de 30 millones de euros para que las ONGs puedan fortalecer sus políticas de inclusión social. Finalmente, se aumentará la cantidad de la subvención del 0,7% del IRPF destinada a los programas de exclusión social hasta los 205 millones de euros (14 millones más que en 2009). La siguiente tabla (tabla 5.3.13) resume las principales iniciativas contempladas en este plan extraordinario.

Tabla 5.3.13 Principales iniciativas contenidas en el Plan Extraordinario de Fomento de la Inclusión Social y la Lucha contra la Pobreza 2010

Medidas		Contenido
Potenciación de los instrumentos de atención directa al ciudadano en riesgo de exclusión social	Dotación de mayores recursos a los ayuntamientos para gastos de política social	Programas de apoyo a procesos de inserción socio-laboral
		Estancias en recursos de la Red de Servicios Sociales
		Programas de apoyo socioeducativo
		Promoción de planes locales para la inclusión social
		Programas de ayuda a domicilio
	Dotación de mayores recursos a ONGs para la atención a personas en riesgo de exclusión social	Incremento del porcentaje y la cantidad de la subvención del 0,7% del IRPF destinada a programas de exclusión social
		Creación fondo extraordinario fortalecimiento políticas de inclusión social a través ONGs
		Apoyo a iniciativas de fomento de la inclusión social en el marco del FSE
		Acceso a líneas de crédito ICO
Desarrollo del Tercer Sector	Aprobación de la Ley de Economía Social	
	Introducción de criterios sociales en la contratación pública	
	Incentivación de la contratación de personas en riesgo de exclusión social por empresas de inserción	
	Promoción Plan Estratégico Tercer Sector Acción Social	
Otras medidas	Prórroga del Programa Temporal de protección por Desempleo	
	Certificados de profesionalidad	
	Atención preferente a personas con especiales dificultades en las ofertas de actividad	
	Aprobación del Plan de Acción para el Desarrollo de la Población Gitana 2010-2012	

Fuente: Ministerio de Sanidad y Política Social. Plan Extraordinario de Fomento de la Inclusión Social y la Lucha contra la Pobreza 2010.

En definitiva, el Estado español viene desarrollando de manera sistemática y en estrecha coordinación con las autoridades europeas toda una serie de medidas públicas destinadas a paliar las necesidades sociales de su población. Estas medidas abarcan hoy diferentes ámbitos (empleo, educación, vivienda, sanidad, servicios sociales, etc.), en lógica consonancia con la actual idea de que la exclusión social es un proceso multidimensional y en sintonía con el objetivo de conseguir una sociedad cohesionada de ciudadanos activos y responsables. La eficacia de todas las medidas actualmente vigentes depende enormemente de la dotación de recursos y la gestión de los mismos. Pero también de la capacidad de implicar junto al sector público al sector privado, a los actores institucionales y a los civiles, y de la capacidad de integrar y crear sinergias entre las iniciativas nacionales, regionales y locales. Algunos autores como Fuente y Sotomayor (2009: 278) hablan en este sentido de la necesidad de un “gran pacto” en materia de política social “entre el Gobierno Central, las Comunidades Autónomas, la Federación de Municipios y Provincias, sindicatos, diferentes representaciones de usuarios, organizaciones de voluntarios, empresarios, etc.”.

5.4. Políticas y programas contra la pobreza y la exclusión en la Unión Europea y España. Consideraciones finales

5.4.1 Sobre los conceptos de exclusión social y pobreza

Los conceptos de pobreza y exclusión social son muy próximos y se encuentran en muchas ocasiones fuertemente interrelacionados. No por ello, sin embargo, tienen el mismo significado y pueden utilizarse de manera indistinta. A pesar de la ausencia de definiciones universalmente válidas y de un consenso en torno a los límites entre uno y otro término, prevalecen algunas ideas fundamentales que permiten perfilar ambos conceptos. En primer lugar, hay que señalar que la exclusión social es un proceso en el que se pueden ver inmersos aquellos individuos que progresivamente acumulan dificultades para la participación social. En ese proceso pueden pesar factores personales atribuibles al sujeto, pero también variables de naturaleza familiar, contextual, cultural, institucional, etc. En segundo lugar, es de destacar el carácter multidimensional de la exclusión social. Este rasgo es la consecuencia directa de que la situación contraria (la inclusión social) abarca ámbitos tan variados como el económico, laboral, formativo, sociosanitario, residencial, relacional, político, etc. En nuestras sociedades modernas la participación en la actividad productiva remunerada favorece en buena medida la presencia de los sujetos en las denominadas *áreas de integración*, pero los mercados laborales actuales, cada vez más precarios, inestables y duales, han dejado hace tiempo de garantizar la ausencia de vulnerabilidad y de exclusión social.

Casi todas las reflexiones y análisis empíricos coinciden en señalar que, junto al empleo, la salud o el acceso a bienes colectivos, entre otros factores, la pobreza se revela como una de las múltiples variables que intervienen en la configuración de algunas situaciones de vulnerabilidad y de exclusión. Cuando se habla de pobreza, más que de un proceso, se alude a un estado o situación, entendiéndose que es la insuficiencia de medios económicos suficientes para poder vivir dignamente el factor fundamental (o exclusivo) que caracteriza este fenómeno. No obstante, existen propuestas teóricas que defienden que, si bien la capacidad económica es el factor fundamental en la pobreza, ésta no puede quedar restringida a un mero recuento de los recursos monetarios de una persona, familia, grupo o colectivo. Detrás de esta reflexión se encuentra la idea de la importancia que tienen los contextos en los que se establecen las condiciones de empobrecimiento y marginación de las poblaciones económicamente desfavorecidas.

Los Estados, por acción u omisión, juegan un papel muy importante en el fomento de la inclusión social de sus ciudadanos y en la reducción de las bolsas de pobreza. En sistemas de bienestar social como el que tenemos (aún incompletos), las Administraciones Públicas (Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales) devienen en los principales responsables en la puesta en marcha de iniciativas de lucha contra la exclusión social, si bien en este empeño ha de contar también con la concurrencia de otros agentes privados y, en especial, con el apoyo de entidades que configuran el Tercer Sector Social y que cuentan con una amplia y reconocida experiencia en este ámbito.

5.4.2 Sobre la estrategia europea de inclusión social

El recorrido de las acciones de la UE en materia de lucha contra la exclusión social ha venido definido por tres periodos temporales diferenciados entre sí. En el primer periodo, desarrollado entre 1975 y 1994, se pusieron en marcha los *Programas Pobreza I, II y III*. Estos programas se caracterizaron por la realización de actuaciones puntuales de la UE sin contar con unos sólidos mecanismos de coordinación con los Estados miembros y por la ausencia de una clara competencia legal en esta materia.

Los artículos 136 y 137 del Tratado de Ámsterdam atribuyeron a la UE la competencia legal necesaria para ejercer un papel complementario con los Estados miembros, que eran y son quienes realmente ostentan la competencia plena en la lucha contra la exclusión social. Esta atribución facilitó la aprobación en el año 2000 de la *Estrategia Europea de Inclusión Social*, inserta en el marco de la Estrategia de Lisboa.

A partir de esta fecha tuvo lugar el comienzo del segundo periodo, desarrollado entre 2000 y 2005. Este periodo estuvo caracterizado por la utilización del MAC de Inclusión Social como instrumento de coordinación entre la UE y los Estados miembros,

materializado en el establecimiento de indicadores de medición comunes, el compromiso de elaboración de PNAin trianuales en cada Estado miembro, la aprobación de un programa de acción comunitario y la organización de controles y evaluaciones periódicas.

El relanzamiento de la *Estrategia de Lisboa* en 2005 introdujo nuevos cambios en el desarrollo de la *Estrategia Europea de Inclusión Social*, marcando los inicios del denominado tercer periodo. Concretamente, la renovación de la estrategia trajo consigo la revisión del MAC de Inclusión Social con el propósito de racionalizar y agilizar la cooperación mutua, el seguimiento y la evaluación de los planes y estrategias nacionales en el marco de la Europa ampliada. Una nueva medida introducida en este periodo (que es en el que nos encontramos actualmente) fue la elaboración por cada Estado miembro de informes nacionales bianuales, integrando las materias de inclusión social, pensiones, atención sanitaria y cuidados de larga duración.

El refuerzo mutuo entre los objetivos económicos, de empleo y cohesión social es el fundamento utilizado para explicar las reformas realizadas, la apuesta por la inclusión social activa y, por lo tanto, la progresiva asunción del modelo *workfare*. Estas transformaciones no han estado exentas de críticas, entre las que destacan la completa subordinación de la dimensión social a la económica, la no consideración de otras dimensiones de la inclusión social diferentes al empleo y la transformación de la política social en una política asistencialista en lugar de universal. En su momento se fusionaron las políticas sociales y de empleo para potenciar la cohesión social, pero la ausencia de logros significativos en esta última materia parece ser resultado de que la estabilidad y convergencia económica han resultado ser objetivos claramente prioritarios.

En definitiva, a pesar de los avances, queda aún mucha tarea por hacer a la vista de los datos actuales sobre pobreza y exclusión social en la Unión Europea²⁵. Hay que conseguir una reducción sustantiva de las tasas de pobreza de los Estados miembros, lograr una mejora y una armonización de sus sistemas de protección social y promover programas conjuntos que potencien y refuercen las iniciativas nacionales de lucha contra la exclusión social. Aunque la UE está dedicando una parte relevante del presupuesto comunitario (especialmente de los Fondos Estructurales)²⁶ a este fin, son necesarios más recursos y más medios para conseguir las metas a las que apuntan los objetivos sociales.

²⁵ De acuerdo con Eurostat, uno de cada cinco europeos no puede acceder a una vivienda en condiciones dignas y más del 9% vive en hogares en los que ninguno de sus miembros trabaja. En total, 79 millones de personas se encuentran en situación de pobreza en la UE, lo que supone un 16 % de la población.

²⁶ El Fondo Social Europeo constituye el principal instrumento financiero de la política social europea. De los 76 mil millones de euros del presupuesto para 2007-2013, un 20% se ha destinado a favorecer la inclusión social, principalmente promoviendo que personas desfavorecidas puedan encontrar empleos duraderos.

5.4.3 Sobre la acción para la inclusión social en España

Una revisión con perspectiva de la política social española en el contexto comunitario pone en evidencia un histórico pero decreciente déficit social. El gasto público social en España viene teniendo desde hace tiempo niveles históricamente inferiores a la media de los países de la UE y bien por debajo de los que correspondería por el nivel de riqueza del país. El asunto es aún más grave si tenemos en cuenta el mayor grado de envejecimiento de la población española respecto de la europea. Estas diferencias, no obstante, vienen reduciéndose en los últimos años.

El Estado español viene desarrollando de manera sistemática y en estrecha coordinación con las autoridades europeas una serie de medidas públicas destinadas a garantizar determinados derechos sociales de su población. Estas medidas abarcan hoy diferentes ámbitos (empleo, educación, vivienda, sanidad, servicios sociales, etc.), en lógica consonancia con la actual idea de que la exclusión social es un proceso multidimensional y en sintonía con el objetivo de conseguir una sociedad cohesionada de ciudadanos activos y responsables. Uno de los principales instrumentos de la política social española en materia de inclusión social es el actual *V Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social*, en vigor hasta el año 2010. Uno de los objetivos prioritarios de este plan consiste en el fomento de la inclusión social activa, es decir, el desarrollo de acciones que promuevan el empleo de las personas excluidas del mercado laboral pero capaces aún de trabajar y de acciones que promuevan la participación social de las personas que no pueden trabajar. También se contemplan en este plan actuaciones tendentes a paliar el impacto producido en la exclusión social por dos fenómenos demográficos recientes: el crecimiento de la inmigración y el envejecimiento de la población.

Con la revisión de los objetivos de la Estrategia de Lisboa, el empleo ha pasado a ser en España y en toda la UE un elemento central de la actuación pública a favor de la lucha contra la pobreza y la exclusión social. La política social y la laboral estrechan su interrelación y la inclusión social activa pasa a constituir una de las principales prioridades, en combinación con una adecuada política de garantía de rentas y con el acceso a unos servicios de calidad, especialmente a los servicios educativos.

Sin duda, la eficacia de todas las medidas actualmente vigentes depende enormemente de la dotación de recursos y de la gestión de los mismos. Pero también de la capacidad de implicar junto al sector público, al sector privado, a los actores institucionales y a los civiles, y de la capacidad de integrar y crear sinergias entre las iniciativas nacionales, regionales y locales.

VI. POLÍTICAS Y ACTUACIONES CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN CASTILLA Y LEÓN



VI. POLÍTICAS Y ACTUACIONES CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN CASTILLA Y LEÓN

Como se ha puesto de manifiesto en este estudio, el fenómeno de la pobreza y la exclusión social se manifiesta a través de formas variadas y pluridimensionales, en la medida en que se trata de problemas que se relacionan con una multiplicidad de factores, tanto de tipo monetario, como la disponibilidad de ingresos o la garantía de renta, como también con relación a las condiciones de vida y a las oportunidades para lograr el desarrollo de las capacidades humanas (Sen, 1984), como pueden ser el funcionamiento de los sistemas de acción social y de servicios sociales disponibles, entre otros muchos.

De acuerdo con ello, la iniciativa de las políticas y actuaciones encaminadas a la lucha contra los problemas de pobreza y exclusión social compete a todos los ámbitos políticos de actuación que se ven afectados, precisándose políticas pluridimensionales a nivel nacional, regional y local que promuevan el equilibrio entre las políticas económicas y sociales, así como actuaciones específicas o para los grupos o las personas en situaciones particularmente vulnerables. La buena coordinación de todos los actores implicados es una premisa fundamental para asegurar la eficacia y eficiencia de estas actuaciones.

Las Administraciones Regionales y Locales desempeñan, por consiguiente, un papel trascendental en la promoción de las condiciones de vida y oportunidades de las personas que viven en situación de pobreza o exclusión social, en la medida en que aquéllas constituyen el ámbito de decisión más inmediato para las actuaciones de la Administración Pública y, por ello, cuentan con una perspectiva más próxima de los recursos y las necesidades de los ciudadanos.

En este sentido, en el marco general del análisis de los agentes y políticas frente la pobreza y exclusión social, en este Capítulo se examinan, primeramente, los programas y actuaciones a favor de la inclusión social que han sido puestos en marcha en la Comunidad Autónoma de Castilla y León considerando el marco competencial que delimita las actuaciones de la Administración Regional en esta esfera de acción. A continuación, se analizan las políticas de inclusión social aplicadas en el ámbito de las Corporaciones Locales de la Región, con particular referencia a algunas experiencias relevantes de programas de inclusión social.

6.1 Las actuaciones a favor de la inclusión social en Castilla y León

En este apartado se recogen las principales actuaciones que en materia de inclusión social se plantean en Castilla y León desde la Administración Regional. Con ese propósito, este apartado comienza estableciendo el marco competencial en materia de política social y servicios sociales, pasando a continuación a describir la estructura y funciones del sistema de servicios sociales según la normativa actualmente vigente. Es de destacar que en el mes de febrero de 2010, estando cerrándose la elaboración de este informe, el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León ha aprobado un Proyecto de Ley de Servicios Sociales que sustituirá a la norma en vigor.

Tras describir la organización de actual Sistema de Acción Social y Servicios Sociales, se recogen los principales instrumentos de Planificación Regional en materia de Servicios Sociales, destacando el Plan Estratégico y el Plan Regional Sectorial de Acciones para la Inclusión Social.

El apartado se cierra analizando dos elementos claves en materia de atención a personas en riesgo o situación de exclusión social: la red de atención social primaria y la Renta Mínima de Inserción. En este último asunto también hay que destacar novedades que tendrán consecuencias a corto plazo en el plano normativo: el Acuerdo en materia de *“Renta Garantizada de Ciudadanía (RGC)”* suscrito en diciembre de 2009 en el marco del Diálogo Social entre el Gobierno de la Comunidad con las organizaciones empresariales y las sindicales.

6.1.1 El marco competencial en materia de política social en Castilla y León

Como ya se puso de manifiesto en apartados anteriores, bienestar, exclusión y pobreza son conceptos cuyo contenido se sitúa en el núcleo de la reflexión y acción en materia de política social. El ordenamiento jurídico español entiende que los tres niveles en los que se organiza la estructura territorial del Estado (Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales) sean competentes en esta materia. Así, la Constitución Española muestra una especial sensibilidad en materia de política social al tratar ampliamente asuntos relativos a este ámbito a lo largo de su articulado y al hacerlo con una precisión desconocida en constituciones precedentes.

Ya en el artículo primero del Título Preliminar de la Constitución se señala que “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”. En el mismo Título Preliminar se da un paso más y, en el artículo 9.2, se compromete a los poderes públicos a tener un papel activo en este ámbito: “Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la

libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social". A lo largo del articulado son muchas las ocasiones en las que se alude directa o indirectamente a la política social, destacando las referencias en el Capítulo Tercero del Título I, relativo a los principios rectores de la política social y económica, a una serie de sectores de población: familia, niños, jóvenes, personas con minusvalía, tercera edad... Asimismo, en el Título VIII, dedicado a la Organización Territorial del Estado, el artículo 148, que trata de las competencias que pueden asumir las Comunidades Autónomas, señala expresamente la "asistencia social".

Tras la aprobación de la Constitución Española, los diferentes Estatutos de Autonomía han ido asumiendo competencias en materia de asistencia social interpretando y entendiendo este concepto en sentido muy amplio. Así, en el primer Estatuto de Autonomía de Castilla y León¹, en el artículo 32, donde se establecen las competencias exclusivas de la Comunidad, se señalaba en el apartado 1.19 la "Asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario. Promoción y atención de la infancia, de la juventud y de los mayores. Promoción de la igualdad de la mujer. Prevención, atención e inserción social de los colectivos afectados por la discapacidad o la exclusión social". Casi veinticinco años después, el nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León², en el artículo 70 dedicado a determinar las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma, establece en los apartados 10, 11 y 12:

- "Asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario. Promoción y atención de las familias, la infancia, la juventud y los mayores. Prevención, atención e inserción social de los colectivos afectados por la discapacidad, la dependencia o la exclusión social. Protección y tutela de menores.
- Promoción de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, con particular atención a las mujeres víctimas de violencia de género.
- Régimen de acogida e integración económica, social y cultural de los inmigrantes. La Junta de Castilla y León colaborará con el Gobierno de España en todo lo relativo a políticas de inmigración, en el ámbito de sus respectivas competencias".

Por otro lado, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local en el Capítulo III dedicado a las competencias municipales, establece en el artículo 25.2 apartado k que el Municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en la

¹ Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

² Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Castilla y León.

prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social. En el siguiente artículo, el 26, se indica en el apartado c que los municipios con población superior a 20.000 habitantes-equivalentes, además, ejercerán competencias en materia de protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.

En la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, en el Título IV capítulo I dedicado a las competencias municipales, se establece en el artículo 20 que “los municipios de Castilla y León ejercerán competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Leyes de la Comunidad Autónoma, en las siguientes materias” y en su apartado n se señala la “Acción social y servicios sociales; protección de la infancia, atención a la juventud y promoción a la igualdad de la mujer; prevención de la marginación e inserción social”.

A la vista del marco normativo vigente, podemos concluir que en materia de política social y, específicamente, en servicios sociales, el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales tienen competencias reconocidas y, en consecuencia, desarrollan políticas de bienestar a través de servicios y prestaciones sociales de muy diversa naturaleza. No obstante, el reparto competencial entre los tres niveles no ha estado nunca definido con precisión. Como no figuran los servicios sociales en la relación del artículo 149 de la Constitución, no puede afirmarse que sean una competencia del Estado, pero tampoco figuran expresamente en el artículo 148, que enumera las competencias asumibles por las Comunidades Autónomas. Por otro lado, la ausencia de una ley marco que pudiera regular, de la misma forma que se hace en materia de sanidad o educación, los principios rectores de las políticas en el ámbito de los servicios sociales que desarrollan cada uno de los niveles en los que se organiza la estructura territorial del Estado, explica la diversidad de planteamientos a la hora de organizar los servicios sociales en las Comunidades Autónomas.

6.1.2 El sistema de Acción Social y Servicios Sociales: Estructura y funciones

La aún vigente Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales³ determina la estructura y el modelo de desarrollo de los servicios sociales en Castilla y León. En su artículo 3 se señalan los objetivos del Sistema de Acción Social, que perseguirá la promoción de “la solidaridad, el desarrollo libre y pleno de la persona, la igualdad de los individuos en la sociedad, la prevención y eliminación de las causas que conducen a la marginación y facilitar los medios para la integración y desarrollo comunitario, así como el bienestar social de los ciudadanos y grupos sociales”.

³ A finales del mes de febrero de 2010, el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León ha aprobado un Proyecto de Ley de Servicios Sociales que sustituirá a la norma vigente.

El Sistema de Acción Social y Servicios Sociales en Castilla y León se articula en dos niveles: servicios básicos y servicios específicos, tal y como establece la citada Ley (artículo 5) y en el Decreto 13/1990 de enero, por el que se regula el Sistema de Acción Social en Castilla y León.

Los servicios básicos se desarrollan a través de una red de Centros de Acción Social (CEAS) dependientes de las corporaciones locales. Estos centros tienen un carácter polivalente, se dirigen a todos los ciudadanos y sus atenciones son gratuitas. Los centros desarrollan su acción dentro de un ámbito territorial concreto y se convierten, además, en un lugar de encuentro para el ejercicio de la participación ciudadana en la gestión de los servicios sociales (artículos 6 y 7 de la Ley). Las prestaciones básicas establecidas para centros están contenidas en la siguiente tabla:

Tabla 6.1.1 Prestaciones Básicas de los Centros de Acción Social

Prestaciones	Contenido
1	Información, orientación y asesoramiento a los usuarios de los derechos que les asisten y de los recursos sociales existentes para la resolución de sus necesidades.
2	Promoción de la convivencia e integración familiar y social.
3	Ayudas a domicilio a los individuos o familias que lo precisen.
4	Fomento de la reinserción social.
5	Apoyo a la acción social comunitaria (asociacionismo, voluntariado, etc.).
6	Prevención primaria, desarrollando programas concretos y permanentes, tendentes a eliminar en origen las causas de los problemas sociales y de las situaciones de marginación.
7	Gestión de prestaciones de ayudas económicas.
8	Cualquier otro que conduzca a un mayor grado de bienestar social.

Fuente: Ley 18/1988 de Acción Social y Servicios Sociales. Art. 6.2.

Por otra parte, la Ley 18/1988, respecto a los CEAS plantea de forma clara su carácter vinculado a la comunidad y al territorio y, en este sentido, establece un módulo de 20.000 habitantes por cada CEAS o Zona Básica de Acción Social, indicando la aplicación de “índices correctores” para garantizar una distribución equitativa de estos servicios dadas las especiales características de esta Región. Dicha distribución se estableció inicialmente en los Decretos 203 al 223 de 1989 de la Junta de Castilla y León, que suponen el inicio de la planificación territorial relativa a los CEAS mediante la delimitación de las zonas de Acción Social y el ámbito institucional de su gestión.

La concurrencia de competencias de las tres administraciones públicas en servicios sociales ha impulsado, teniendo como base el artículo 57 de la Ley de Bases de Régimen Local, un proceso de colaboración entre la Administración del Estado, las diferentes Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales bajo la forma de convenio administrativo. Este acuerdo pone en marcha, en 1988, el *Plan Concertado para el desarrollo de prestaciones básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales*, dirigido a garantizar unos mínimos en materia de servicios sociales a toda la población, proporcionar unos servicios sociales adecuados a las necesidades, construir una red de equipamientos desde la que prestar los servicios y cooperar con las administraciones locales en el ejercicio de las competencias en materia de servicios sociales. Este Plan contempla una serie de servicios básicos de características similares a los señalados en la Ley 18/1988: Información y orientación, apoyo a la unidad de convivencia y ayuda a domicilio, alojamiento alternativo, actuaciones específicas de prevención e inserción social, actuaciones destinadas al fomento de la solidaridad (cooperación social).

En el ejercicio de 2008⁴, a través del Plan Concertado para el desarrollo de prestaciones básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales se financiaron 29 proyectos en Centros de Servicios Sociales de las nueve provincias que conforman la Comunidad con una financiación de 61 millones de euros, de los cuales 7,2 (11,9%) los aportó el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, 8 millones de euros (13,1%) la Comunidad Autónoma y el resto 45,77 millones (75%) las Corporaciones Locales.

Sin salir del ámbito de la financiación de los servicios sociales básicos, pero en este caso refiriéndonos a los gastos sufragados por el Gobierno Autonómico, es preciso destacar el *Acuerdo Marco de cofinanciación de los Servicios Sociales y prestaciones sociales básicas que han de llevarse a cabo por Entidades Locales* que se recoge en el Decreto 126/2001, de 19 de abril. Para el año 2009⁵, como podemos observar en la tabla 6.1.2., la financiación por parte de la Junta de Castilla y León de los servicios sociales y prestaciones sociales básicas que llevan a cabo las entidades locales ascendió en el año 2009 a 98,3 millones de euros, de los cuales la mayor parte (el 84 %) se destinó a sufragar los costes de las prestaciones básicas y personal técnico de la atención social primaria (CEAS).

En la actualidad existen 189 zonas de acción social en Castilla y León y 203 CEAS atendidos por más de 500 profesionales que conforman la red de atención social primaria que se extiende por todo el territorio regional y cubre al conjunto de la población.

⁴ Resolución de 10 de marzo de 2009, de la Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad, por la que se publica las relaciones certificadas de proyectos del Plan concertado para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales de corporaciones locales aprobados con las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla.

⁵ Según se establece en el Acuerdo 59/2009 de 4 de junio, de la Junta de Castilla y León por el que se determinan las condiciones para el ejercicio presupuestario 2009, del Anexo I del Decreto 126/2001.

Tabla 6.1.2 Financiación para gastos de mantenimiento y realización de programas de actividades en materia de servicios sociales y prestaciones sociales básicas que hayan de llevarse a cabo por Entidades Locales de la Comunidad Autónoma de Castilla y León para el año 2009

Sector	Objeto	Cuantía €	Total €	%
Servicios Sociales Básicos	Prestaciones básicas y personal técnico de los CEAS	82.841.776	82.841.776	84,2
	Otras actuaciones destinadas a personas dependientes	1.408.362		
	Ayudas a cuidadores de personas dependientes			
	Mantenimiento de plazas residenciales y centros de día de personas dependientes	1.586.124,5	3.089.987	3,1
Proyectos pilotos para la atención a la dependencia iniciados en 2006	Estudios sobre funcionamiento de centros	25.500		
	Formación de cuidadores de personas dependientes	70.000		
	Estancias temporales en centros para personas mayores	466.339		
	Atención a personas dependientes y respiro a los cuidadores	19.606	507.593	0,5
Acción Social	Apoyo a la intervención en situaciones de dependencia y/o discapacidad	21.648		
	Programas de Consejos Sociales	178.564	1.244.636	1,3
Inclusión social	Servicio de Teleasistencia	1.066.072		
	Programa de Inclusión Social para las personas en riesgo o situación de exclusión	2.802.187	2.802.187	2,8
Protección a la infancia	Programas de prevención, centro de día y apoyo a familias	5.792.849,5	5.792.849,5	5,9
Personas con discapacidad	Servicios y mantenimiento de centros de atención a personas con discapacidad	1.858.863,5		
	Itinerarios personalizados de inserción laboral dirigidos a personas con discapacidad	172.430	2.031.239,5	2,1
Total		98.310.322	98.310.322	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Acuerdo 59/2009, de 4 de julio.

En cuanto a la responsabilidad en la gestión, los municipios que cuenten con una población superior a los veinte mil habitantes se constituyen en agentes responsables en la prestación de servicios básicos. En otro caso, serán las Diputaciones Provinciales las encargadas de asumir esa responsabilidad. La vinculación directa al municipio o, en su caso, a la Administración Provincial, conlleva la dependencia laboral o funcionarial a las corporaciones locales del personal del CEAS que constituye el equipo de acción social. La competencia reguladora de la constitución y el funcionamiento de estos equipos recae en el órgano administrativo regional, competencia que se desarrolla en el Decreto 13/1990 (art. 9 al 13).

Por su parte, los Servicios Sociales Específicos se “dirigen a sectores y grupos concretos, en función de sus problemas y necesidades que requieran un tratamiento especializado” (artículo 9 de la Ley 18/1988) y corresponde la Junta de Castilla y León establecer los servicios y prestaciones necesarias orientadas a la prevención, asistencia e inserción social de los colectivos o sectores afectados. La Ley 18/1988 establece seis colectivos o sectores específicos: Infancia, Juventud y Familia, Tercera Edad, Minusválidos, Drogodependientes, Personas Discriminadas y Delincuentes, reservando un sector genérico de “otros”, en el que se recogen los servicios y prestaciones técnicas de reinserción social “a personas marginadas que se encuentren en situaciones como las siguientes: pobreza y marginación inespecífica, transeúntes, situaciones de emergencia o de extrema necesidad, etc.” (art. 10 a 16).

En lo que se refiere a la estructura y funcionamiento del Sistema de Servicios Sociales tiene especial trascendencia la creación, en abril de 1995, de la *Gerencia de Servicios Sociales* coincidiendo y, en parte como consecuencia, de la transferencia de funciones y servicios de la Seguridad Social encomendadas al Instituto Nacional de Servicios Sociales. Según el Reglamento de la Gerencia de Servicios Sociales⁶ aprobado tras su creación, son sus funciones la planificación, programación y ejecución de las competencias en materia de Acción Social y Servicios Sociales, referidas a los servicios básicos y a los sectores o colectivos de familia, menores, personas mayores, personas discapacitadas, personas desfavorecidas y minorías étnicas, correspondiéndole, concretamente, las que aparecen recogidas en la siguiente tabla:

⁶ Decreto 2/1998, de 8 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León.

Tabla 6.1.3 Funciones de la Gerencia de Servicios Sociales

Funciones	Contenido
1	La elaboración del Plan Integral del Sistema de Acción Social y del Mapa Regional de Servicios Sociales
2	La elaboración y ejecución de los Planes Regionales Sectoriales en los sectores referidos
5	La elaboración y ejecución de los Planes Regionales Sectoriales en los sectores referidos
6	La organización, gestión, desarrollo, control, coordinación e inspección de centros propios o adscritos
7	El control y la inspección de los centros y servicios cuya titularidad corresponda a personas o entidades públicas o privadas de carácter social
8	El establecimiento y gestión de convenios, conciertos, contratos y demás acuerdos con entidades, empresas o profesionales, para la prestación de servicios en la Comunidad de Castilla y León en las materias de su competencia
9	La gestión de programas y prestaciones referidas a los sectores de su competencia en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León
10	Desarrollo y gestión de actuaciones referidas a los Fondos Estructurales y otras ayudas procedentes de la Unión Europea u otras Administraciones Públicas, en los colectivos y sectores objeto de su competencia
11	Coordinación y colaboración con Entidades Locales, Entidades Privadas y otras Administraciones Públicas en las materias propias de su competencia
12	Organización y desarrollo de programas de formación, estudio e investigación en las materias de su competencia
13	Inscripción y registro de Entidades y Servicios, así como autorización de Centros en el marco de la Ley de Acción Social y Servicios Sociales, excepto los que, en función de la materia, corresponden al Comisionado Regional para la Droga
14	Cualquier otra función que se le encomiende por los órganos competentes de la Administración de la Comunidad Autónoma

Fuente: Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León (art. 3).

En el año 2008, la Gerencia de Servicios Sociales contó con un presupuesto que ascendía a 678,4 millones de euros, de los cuales se asignaron a servicios sociales básicos e integración social 99,9 millones de euros, representando el 14,7% del total (CESCyL, 2009: 833). El presupuesto de la Gerencia de Servicios Sociales supone el 6,5% del presupuesto total de la Junta de Castilla y León, teniendo como base los 10.384,2 millones de euros presupuestados para ese año⁷.

⁷ Según las estimaciones contenidas en la Ley 10/2007, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2008.

La Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León ha ido adaptando su estructura y funcionamiento a las nuevas necesidades administrativas y sociales. Así, la aprobación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia obligó a la creación de nuevos órganos y unidades administrativas y a la reestructuración de las ya existentes. Dichos cambios fueron recogidos en el Decreto 82/2007, de 19 de julio, y posteriormente en la Orden de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades/1265/2009, de 5 de julio, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los servicios centrales de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León.

Recientemente, por Resolución de 15 de mayo de 2009 de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, se han establecido las *Comisiones de Inclusión Social*. Estas Comisiones se plantean como medio para facilitar la coordinación y cooperación provincial entre la Gerencia de Servicios Sociales y su estructura de Gerencias Territoriales y las Entidades Locales respectivas, las entidades privadas y demás organizaciones y servicios que jueguen algún papel en materia de inclusión social, marginación, desventaja social... Esta resolución establece que en cada provincia se pondrá en marcha una Comisión de Inclusión Social como estructura estable de carácter técnico y naturaleza de grupo de trabajo para el análisis interinstitucional, la coordinación y el seguimiento general de las acciones y programas que se lleven a cabo en la provincia y tengan como destinatarias a personas y familias en situación o riesgo de exclusión social. La resolución señala para estas comisiones los cometidos que recoge la tabla 6.1.4, correspondiendo a las Gerencias Territoriales respectivas coordinar e impulsar los trabajos de estas Comisiones.

Tabla 6.1.4 Cometidos de la Comisión de Inclusión Social

Cometido	Contenido
1	El conocimiento, estudio y valoración de las situaciones de necesidad que en materia de exclusión social puedan existir en su provincia
2	El intercambio periódico de información sobre las acciones precisas o previstas y su financiación
3	La promoción de actuaciones
4	Dar respuesta rápida, eficaz y coordinada a las situaciones de necesidad en materia de exclusión social
5	La coordinación de actuaciones para asegurar la acción complementaria e integrada, y para incrementar la eficacia de los programas a desarrollar
6	El seguimiento de los programas en ejecución
7	La mejora del conocimiento acerca de la gestión y evaluación de tales programas
8	La elaboración y transmisión de propuestas a sus respectivas administraciones u organizaciones

Fuente: Resolución de la Gerencia de Servicios Sociales de CyL 15 de mayo de 2009.

6.1.3 La Planificación Regional en el ámbito de los Servicios Sociales

En diciembre de 1990, en virtud de lo establecido en la Ley 18/1988 en relación a la planificación regional, se aprobaron los primeros *Planes Regionales de Acción Social* para el cuatrienio 1990-1994. En 1995 se hizo lo propio para el periodo 1995-1998. En el año 2000, se diseñaron los terceros Planes Regionales acompañados, por primera vez, de un Plan Estratégico orientado a dotar de una dimensión integral a las diferentes actuaciones dirigidas a los distintos sectores de acción social. Todo ello responde a lo establecido en el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León⁸, donde se atribuye a dicho organismo la función de elaboración del *Plan Estratégico del Sistema de Acción Social*, así como la elaboración y ejecución de los *Planes Regionales Sectoriales* en los diversos sectores de actuación de dicho sistema.

En julio de 2005 se aprobó el segundo Plan Estratégico⁹ y los correspondientes Planes Regionales Sectoriales de Atención y Protección a la Infancia, de Atención a las Personas Mayores, de Atención a las Personas con Discapacidad, y de Acciones para la Inclusión Social¹⁰.

El propósito del Plan es ordenar la actuación del Sistema de Acción Social determinando unas líneas estratégicas generales aplicables a todo el sistema y unas líneas estratégicas sectoriales a considerar en los planes del sector correspondiente, con la intención de “aumentar la coherencia entre las instituciones y la normativa, la demanda y las necesidades, y los recursos y la oferta, y todos ellos entre sí”, tal y como se señala en el propio Plan.

Como puede verse en la tabla 6.1.5, el Plan Estratégico del Sistema de Acción Social de Castilla y León se plantea una serie de líneas estratégicas que se agrupan en tres ejes, cada uno de los cuales reúne una serie de objetivos estratégicos.

⁸ Artículo 3 de su Reglamento, aprobado por Decreto 2/1998, de 8 de enero, y modificado por los Decretos 329/1999, de 30 de diciembre, y 166/2000, de 6 de julio.

⁹ Decreto 56/2005, de 14 de julio.

¹⁰ Decreto 57/2005, de 14 de julio.

Tabla 6.1.5 Ejes y líneas estratégicas del Plan Estratégico del Sistema de Acción Social de Castilla y León 2005-2007

Ejes Estratégicos	Líneas Estratégicas
Eje 1. Vertebración del Sistema de Acción Social profundizando particularmente en la relación entre las Administraciones Públicas y en los Servicios Sociales Básicos	Fortalecer los Servicios Sociales Básicos como pilar fundamental y dispositivo de acceso al Sistema de Acción Social
	Fortalecer, compartir y difundir la identidad del Sistema de Acción Social
	Potenciar los sistemas de prevención de las situaciones de exclusión social, maltrato, discapacidad y dependencia
Eje 2. La adaptación de los recursos a las necesidades mediante la diversificación de dispositivos o la adaptación de los existentes, incluyendo como principales novedades la prevención y la atención al medio rural	Apoyo a la familia
	Favorecer el acceso a los recursos en el medio rural con el fin de garantizar una atención adecuada y favorecer el mantenimiento de las personas en su entorno
	Inserción laboral de colectivos en situaciones de exclusión: personas con discapacidad, jóvenes en riesgo de exclusión, perceptores de Ingreso Mínimo de Inserción y otros
	Estrategia regional de accesibilidad
	Potenciar el voluntariado como valor de la implicación personal, de las capacidades humanas y desarrollo de la acción social
	Cooperación al desarrollo
Eje 3. El conocimiento como recurso supone la gestión de herramientas de información concretas así como la consideración central de las personas que trabajan en los servicios sociales	Fomento de la responsabilidad social de las empresas
	Integración de procesos de acceso a los servicios sociales para personas dependientes
	Organización de la oferta de servicios sociales a través del desarrollo del catálogo de prestaciones y del mapa de recursos
	Investigación, desarrollo e innovación, formación continua y alfabetización digital
	Desarrollo de la información y la atención al ciudadano

Fuente: Plan Estratégico del Sistema de Acción Social de Castilla y León.

Por sectores se señalan también una serie de Líneas Estratégicas. En lo que se refiere al sector de acciones para la inclusión social, el Plan recoge cuatro Líneas Estratégicas:

- Garantizar una intervención en equipo basada en la metodología del plan de caso y el proyecto individualizado de inserción como instrumento básico de la intervención profesional y de la participación del usuario.
- Mejorar la coordinación interinstitucional a nivel regional y local, tanto entre otras áreas de protección social como entre entidades colaboradoras sin fin de lucro, vinculadas a la promoción de las personas en situación o riesgo de exclusión.
- Promover intervenciones orientadas a la prevención de la feminización de la pobreza.
- Garantizar la calidad de los servicios en la gestión y en la intervención con los beneficiarios de las acciones para la inclusión social.

En los Planes Regionales y en el Plan Estratégico se desarrollan las diferentes líneas estratégicas, generales y sectoriales: infancia, personas mayores, personas con discapacidad y acciones para la inclusión.

En lo que corresponde al sector de acciones para la inclusión social, y atendiendo las líneas estratégicas establecidas para este sector en el Plan Estratégico, se plantea un programa para cada una de las ocho áreas:

Tabla 6.1.6 Áreas, programas y finalidad del Plan Regional Sectorial de Acciones para la Inclusión Social 2005-2007

Área	Programa	Finalidad
Acceso a recursos y apoyo a familias en riesgo exclusión social	Garantía de acceso a recursos y apoyo a las familias en situación o riesgo de exclusión social	Garantizar el acceso a los recursos y oportunidades sociales, en igualdad de condiciones, de las personas con especiales dificultades de inclusión social
Vivienda	Alojamiento y vivienda	Asegurar el alojamiento temporal y facilitar el acceso a viviendas dignas y estables a las personas y familias en situación de riesgo o exclusión social
Empleo	Capacitación y acercamiento al empleo	Aumentar la empleabilidad de las personas y colectivos con especiales dificultades para la inserción social, favoreciendo el acceso y mantenimiento al empleo

Continúa

Continuación

Área	Programa	Finalidad
Educación	Educación	Promover la integración social del alumnado mediante mecanismos de equidad y de búsqueda de valores, asegurando que todas las personas dispongan de las mismas oportunidades a lo largo de toda su formación
Salud	Coordinación sociosanitaria	Aumentar el bienestar de las personas socialmente desfavorecidas mediante la integración de actuaciones sanitarias y sociales
Participación social	Movilización, sensibilización social y voluntariado	Movilizar y sensibilizar a las personas con especiales dificultades para la inclusión social y a la comunidad hacia la corresponsabilidad en la promoción y puesta en marcha de entidades y acciones tendentes al desarrollo personal y la prevención de situaciones de desigualdad que dificultan la inclusión social de estas personas en desventaja social
Apoyo a colectivos especialmente vulnerables	Apoyo a colectivos especialmente vulnerables a la exclusión social	Prevenir los factores de riesgo de los colectivos especialmente vulnerables a las situaciones de exclusión, e impulsar programas que recojan los apoyos necesarios para garantizar su inclusión social
Calidad	Mejora de los procesos de intervención	Impulsar el cambio de una intervención orientada a los dispositivos, servicios y prestaciones sociales hacia una intervención orientada al caso y a la cobertura de necesidades y a la prevención de riesgos sociales, que garantice una intervención integral y coordinada desde los servicios sociales básicos y especializados y otras áreas de protección social

Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto 57/2005, de 14 de julio, por el que se aprueban los Planes Regionales Sectoriales. BOCyL nº 140.

El presupuesto destinado al Plan Regional de Acciones para la Inclusión Social para el año 2008 ascendió a 6,6 millones de euros, repartidos en distintas líneas de financiación, como se recoge en la tabla 6.1.7.

Tabla 6.1.7 Financiación Plan Regional Sectorial de Acciones para la Inclusión Social, 2008

Líneas de Financiación	Cuantía €	%
Programa Desarrollo Gitano	603.623,00	9,1
Plan de Exclusión Social entidades privadas	2.509.533,77	37,8
Plan de Exclusión Social entidades públicas	2.114.307,00	31,8
Programa lucha contra la discriminación	359.674,00	5,4
Orientación Asesoramiento (Cofinanciado FSE. Ent. públicas)	1.055.658,82	15,9
Formación y orientación colectivos en exclusión (Cofinanciado FSE. Ent. privadas)	1.233.479,63	18,6
Total	6.642.796,59	100,0

Fuente: CESCyL (2009).

Según el *Informe sobre la Situación Económica y Social de Castilla y León en 2008* que publica el Consejo Económico y Social de Castilla y León (CESCyL), en ese año la Gerencia de Servicios Sociales financió a las Entidades Locales el desarrollo de programas frente a la exclusión social por valor de 3,7 millones de euros (ver tabla 6.1.8). En ese mismo año, se invirtieron 1,05 millones de euros en acciones de orientación y asesoramiento para la inclusión social y laboral de personas en situación o riesgo de inclusión social. En estas acciones participaron 4.121 personas, de las cuales el 63,1% fueron mujeres. En este mismo sentido, se llevaron a cabo en el conjunto de la Comunidad Autónoma 23 acciones de orientación y asesoramiento para la inserción socio-laboral dirigidas a perceptores de rentas mínimas y otros colectivos en situación o riesgo de exclusión social, con un presupuesto de 1,5 millones de euros.

Tabla 6.1.8 Financiación a Entidades Locales para el desarrollo de programas frente a la exclusión social, 2008

Líneas de Financiación	Cuantía €	%
Acciones frente a la exclusión	2.114.307	56,0
Programa de Minorías Étnicas	603.623	16,0
Orientación y asesoramiento para la inclusión laboral de personas en situación o riesgo de exclusión (Cofinanciado FSE)	1.055.658,8	28,0
Total	3.773.588,82	100,0

Fuente: CESCyL (2009).

Según informa la Gerencia de Servicios Sociales en la memoria correspondiente al año 2006¹¹, las actuaciones en materia de integración social se dirigen preferentemente a dos tipos de colectivos: por un lado, personas carentes de suficientes medios económicos con dificultades de inserción social y laboral y, por otro lado, sectores específicos de población afectados por procesos de exclusión y en situaciones de especial desventaja o dificultad para la integración social. En este último grupo se incluirían colectivos como “sin techo”, inmigrantes, ex reclusos, minorías étnicas, etc.

En la memoria mencionada, la atención a las personas en situación o riesgo de exclusión social se desarrolla en los dos niveles del sistema anteriormente descritos. En el primer nivel se presta información y asesoramiento genérico donde, además, se gestionan ayudas económicas y, en caso necesario, se deriva a recursos especializados. Esta atención es prestada fundamentalmente por los CEAS. El segundo nivel corresponde a los programas específicos de integración social desarrollados como recursos especializados, facilitando recursos de acogida de carácter temporal, asesoramiento especializado y la puesta en marcha de programas individualizados de inserción social y laboral. Estas actuaciones se llevan a cabo a través de la financiación establecida en el *Acuerdo Marco de cofinanciación de los Servicios Sociales y prestaciones sociales básicas* y apoyando, mediante subvenciones, los programas de integración sociolaboral que realizan las entidades sin fin de lucro, especialmente Cáritas y Cruz Roja.

En el ámbito local se apoyan diversos programas de actuaciones dirigidas a hacer frente a la exclusión social. Tal es el caso de los centros de acogida a transeúntes, actuaciones para la integración sociolaboral de ex reclusos, inmigrantes y otros colectivos en situación o riesgo de exclusión. También se incluyen en este grupo las actuaciones desarrolladas en el Plan de Desarrollo Gitano, que incluyen programas de realojo, higiénicos-sanitarios, de planificación familiar, de reducción del absentismo escolar, etc. Por último, y según la información recogida en la memoria citada, se desarrollan en colaboración con el Gobierno Central proyectos destinados a promover la acogida, integración y refuerzo educativo de las personas inmigrantes. En estos proyectos intervienen, además de la Gerencia de Servicios Sociales, otros departamentos responsables de áreas como salud, educación y empleo.

6.1.4 Los Servicios Sociales Básicos y la inclusión social

Como se señalaba en el apartado dedicado a la estructura del sistema de Acción Social, los servicios sociales básicos representan una red articulada de atención social, de carácter público, que cubre todo el territorio regional y que por su carácter polivalente

¹¹ Gerencia de Servicios Sociales (2006).

se orienta a dar respuesta a las necesidades sociales de todos los ciudadanos. Constituyen el primer nivel de atención social y se conforman en el medio de acceso al Sistema de Servicios Sociales.

Los servicios sociales comunitarios, básicos o de atención primaria están concebidos como una parte esencial del conjunto de servicios sociales cuya finalidad es colaborar activamente con el sistema de protección social en la salvaguardia y promoción del bienestar social de los ciudadanos en atención a los derechos sociales reconocidos. Ello significa que la atención básica representa una parte esencial de un sistema de servicios a través del cual une sus esfuerzos a los que desarrollan otras instituciones u organizaciones con las que comparte la tarea de promocionar el bienestar social en el territorio.

La atención social primaria o básica se destaca por su papel promocional y preventivo, constituyéndose en pieza clave para la puesta en marcha de programas orientados a potenciar y mejorar los recursos de la comunidad en materia de bienestar e inclusión social, así como a prevenir situaciones de desatención o atención inadecuada de personas dependientes. En este sentido, la función de seguimiento y apoyo en el ámbito comunitario a personas y unidades familiares en situación o riesgo de exclusión constituye una tarea esencial.

Aunque los servicios sociales básicos tienen una larga tradición en gran parte de los países desarrollados, en España no asistimos a su despliegue hasta los comienzos de los años ochenta del pasado siglo. Desde entonces se ha ido creando en España una red de centros de atención social primaria que responden a las siguientes características comunes a todos ellos, características que se constituyen en elementos esenciales que determina la naturaleza de este tipo de servicios:

Tabla 6.1.9 Características de la atención social primaria

Características	Contenido
1	Su carácter comunitario: tiene como objeto el conjunto de la población situada en el ámbito geográfico de su influencia
2	La integración de acciones preventivas y promocionales: su papel primordial dentro del sistema es, fundamentalmente, colaborar en la promoción del bienestar social y en la prevención de circunstancias que obstaculicen el desarrollo de las personas
3	Ámbito local de gestión: su carácter comunitario determina que sean las administraciones locales las llamadas a organizar y gestionar estos servicios sin olvidar el necesario engranaje que éstos deben tener con el conjunto del sistema de servicios sociales

Continúa

Continuación

Características	Contenido
4	Medio de acceso al sistema: en el sentido que el acceso, uso y disfrute de las prestaciones y servicios del conjunto del sistema de servicios sociales se hará mayoritariamente a través de estos centros, puesto que son ellos los que tienen la posibilidad de valorar más adecuadamente la oportunidad y conveniencia de tales atenciones
5	Su implicación con otras áreas y servicios de bienestar que tengan alguna presencia en la zona de influencia, lo que exige el establecimiento de cauces de colaboración y coordinación que permita rentabilizar al máximo los esfuerzos que en materia de bienestar realizan distintos agentes sobre la misma población
6	Su papel dinamizador de la participación de la población en el ámbito del bienestar y, por derivación, en la vida social

Fuente: Elaboración propia.

Según la Memoria del año 2006 de la Gerencia de Servicios Sociales, en Castilla y León el 12,7% de las familias recibieron algún tipo de atención de los CEAS. Por tipo de usuarios, son las personas mayores las que más se acercan a estos centros, representando casi el 50% del total de población atendida. Si tenemos en cuenta la tipología de diagnóstico social utilizada en el Sistema Informativo de Usuarios de Servicios Sociales (SIUSS), en el año 2006 los usuarios de los servicios sociales básicos que presentaban problemas de integración social ascendía a 20.335, representando un 10,65% de la población total atendida por estos centros.

En ese mismo documento se señala que son los Servicios Sociales Básicos y los Equipos de Apoyo de diversos programas (empleo, apoyo a familias...) los que ofrecen a afectados por situaciones de exclusión las atenciones y apoyos ajustados a su situación particular y que previamente se establecen en el proyecto individualizado de inserción. El proyecto individualizado de inserción recoge el acuerdo entre el trabajador social y la persona que solicita la ayuda con el propósito de facilitar el proceso de inclusión social sobre la base de una relación de ayuda y una labor de acompañamiento técnico que posibilite completar con éxito un itinerario personalizado de inserción.

A los CEAS se les encomienda también la valoración de las solicitudes y el dictamen técnico sobre la concesión o denegación de las ayudas económicas para atender situaciones de emergencia o de urgente necesidad social en el área de servicios sociales¹². Aunque la imagen de los CEAS se asocie frecuentemente a su función asistencial, es preciso resaltar la relevancia de las otras funciones en la contribución a la promoción del bienestar y en la prevención de problemas sociales.

¹² Orden de 30 de noviembre de 1994.

6.1.5 La Renta Mínima de Inserción en Castilla y León

Los programas de transferencia de rentas tienen como función principal la compensación por la ausencia de ingresos procedentes de otras vías, principalmente por el empleo, garantizando la disponibilidad de un mínimo de capacidad económica a individuos y familias. Estos programas han tenido diferentes denominaciones y frecuentemente se han planteado como medidas complementarias de lucha contra la exclusión social.

El incremento en las tasas de desempleo producido en los Estados de Bienestar europeos en los años ochenta impulsó el protagonismo de estas políticas de ingresos complementarias frente a otros sistemas de protección social debido a que una parte importante de la población activa empezó a sentir la amenaza de la exclusión del mercado de trabajo. Las progresivas exigencias de flexibilidad y de competitividad se fueron traduciendo en una multiplicación de los empleos temporales, a tiempo parcial, eventuales, a prueba, etcétera. En definitiva, el mercado de trabajo se comenzó a perfilar con una nueva característica: la precariedad. El nuevo contexto generó una importante transformación en la relación de las personas con el trabajo, quebrando lo que se ha llamado *relación estándar entre empresario y trabajador*. Esta relación suponía una biografía laboral para el trabajador caracterizada por alrededor de cuarenta años de trabajo asalariado, consecutivos y a tiempo completo, que permitiría al sistema de seguridad social mantener unas cuentas equilibradas entre cotizaciones y prestaciones. Biografía que además reflejaba una determinada distribución sexual del trabajo y el empleo, un mercado de trabajo constituido fundamentalmente por hombres y una estructura familiar que producía servicios en especie para el sustentador principal (varón) y los hijos.

Desde una concepción clásica de la familia y de las relaciones laborales, los sistemas de seguridad social no han conseguido dar una respuesta adecuada a la evolución socio-económica y a los cambios producidos en la estructura familiar. Es esta necesidad evidente de un replanteamiento de los sistemas de protección social y seguridad económica la que explica en cierta medida la fuerza que comenzó a adquirir el debate sobre los distintos modelos de garantía de ingresos mínimos, esto es, sobre la necesidad de garantizar una renta mínima a toda persona carente de recursos. Dentro de este debate destaca el planteamiento de una *Renta Básica Universal* independiente de los ingresos, situación social o laboral¹³. En el ámbito de la garantía de ingresos mínimos destaca Francia, país que se posicionó como referente por excelencia en

¹³ Ver Renta Básica en www.redrentabasica.org.

la materia a través de su programa denominado *Revenu Minimum d'Insertion*, programa que fue utilizado como modelo por el resto de países europeos.

En el caso de España, este tipo de políticas fueron impulsadas por las Comunidades Autónomas en un contexto de expansión de las políticas de asistencia social. Como ya se ha observado, las Comunidades Autónomas habían ocupado su espacio propio de acción frente a la pobreza y exclusión social a través de las competencias que en materia de acción social reconocía la Constitución Española, los Estatutos de Autonomía, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y las diversas Leyes de Servicios Sociales. El proceso de aprobación e implantación se llevó a cabo entre 1989, cuando el Gobierno Vasco anunció su *Plan de Lucha contra la Pobreza*, y 1993, con la aprobación del programa en Aragón. Las políticas de garantía de ingresos mínimos en España, han compartido un conjunto de características clave, pero detrás de una filosofía común han mantenido bastantes divergencias. Una serie de investigaciones realizadas en la segunda mitad de la década de los noventa (Aguilar et al., 1995; Ayala 2000 y Estévez, 1998) mostraron esta heterogeneidad. Entre las características comunes destacaban la oferta de una prestación de cuantía diferencial¹⁴, con orientación hacia la integración social, por un tiempo determinado, con posibilidades de prórroga, a la que se accede cumpliendo condiciones como la demostración de recursos insuficientes en la unidad de convivencia, la residencia legal de los solicitantes y la franja de edad de 25 a 65 años. La gestión de la prestación era también similar, estaba financiada por las Comunidades Autónomas y era gestionada en el marco de sus sistemas de servicios sociales, generalmente de atención primaria y, por tanto, bajo la responsabilidad de la Administración Local. Sin embargo las referidas investigaciones mostraron mucha diversidad en cuanto al rango de la normativa reguladora de este tipo de políticas (leyes, decretos...), cuantía y cobertura, duración de la prestación y disponibilidad presupuestaria.

Hacia mediados de los 90, el período de expansión de los servicios sociales y del gasto social dio paso a otro caracterizado por la preocupación por la racionalización, mantenimiento y ajuste del sistema de protección social (Rodríguez, 2004), preocupación que se mantiene hasta nuestros días. En esta nueva etapa se aprecia la influencia de Europa materializada en el lanzamiento de la ya mencionada en apartados anteriores *Estrategia Europea de Inclusión Social*. Esta estrategia establece la obligación de cada Estado miembro de elaborar los Planes Nacionales de Acción para la Inclusión Social (PNAI). A estos Planes Nacionales les acompañarán otros multisectoriales para la inclusión social elaborados por las Comunidades Autónomas, en los que se enmarcan las reformas de las políticas de garantía de ingresos mínimos. La tendencia europea hacia

¹⁴ De la cuantía a percibir se restan los ingresos ya existentes en el hogar.

las políticas sociales activas se ha apreciado en las distintas reformas (Taylor-Gooby, 2004), aunque en un plano más discursivo que real, ya que la dimensión activadora se ha puesto en marcha con un gasto bastante menor que el de las prestaciones y generalmente de la mano de entidades de iniciativa social (Pérez Eransus, 2005). En este contexto, se produce una mejora de las normativas reguladoras, ya que la garantía de ingresos mínimos ha sido reconocida como derecho en las reformas de varios Estatutos de Autonomía entre los que se encuentra el de Castilla y León.

El 6 de abril de 1990 el Gobierno de la Junta de Castilla y León y las Centrales Sindicales de Castilla y León adoptaron el compromiso de crear unas prestaciones económicas orientadas a la inserción social de aquellas unidades familiares sin medios suficientes para atender a las necesidades básicas. Este acuerdo, recogido en varias disposiciones posteriores, propició la aprobación del Decreto 132/1990, de 12 de julio, primer Reglamento de Ingresos Mínimos de Inserción en esta Comunidad, tal y como se recoge en la tabla siguiente.

Tabla 6.1.10 Normativa reguladora de la política de garantía de ingresos mínimos en Castilla y León

Denominación de la medida	Normativa
Prestación de integración social	Decreto 132/1990, de 12 de julio
Ingresos mínimos de inserción	Decreto 286/1991, de 3 de octubre
	Decreto 164/1997, de 22 de agosto
	Decreto 323/1999, de 23 de diciembre
	Decreto 197/2000, de 21 de septiembre
	Decreto 126/2004, de 30 de diciembre
Renta garantizada de ciudadanía	Proyecto de ley en Cortes de Castilla y León

Fuente: Elaboración propia.

Posteriormente, y con el fin de adecuar las características de la prestación a los cambios contextuales, el Decreto 286/1991, de 3 de octubre, deroga el decreto inicial. El nuevo decreto amplía el colectivo de personas con derecho a la ayuda y abre la posibilidad de que los menores de 25 años y mayores de 18 con expediente de protección de menores puedan ser potenciales beneficiarios. También se agiliza el procedimiento de concesión de forma que, al suprimirse el trámite de propuesta de resolución, se recopila en una sola disposición la prestación que anteriormente estaba repartida en diferentes normas. Finalmente se suprimen las prestaciones complementarias por hijo al poder recibir de la Seguridad Social asignaciones económicas similares desde la entrada en vigor de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen en la Seguridad Social las prestaciones no contributivas.

Pese a los cambios realizados, la normativa no satisface plenamente la función de apoyar a las familias y facilitar el abandono de situaciones de exclusión, básicamente por el escaso énfasis depositado en la dimensión activadora o promocional de la misma. Por ello, el Decreto 164/1997, de 22 de agosto, modificado por el Decreto 323/1999, de 23 de diciembre, introduce nuevamente modificaciones en la norma anterior. En relación con la anterior, esta norma establece la obligación de suscribir compromisos personales a través de un *Proyecto Individualizado de Inserción Social*, que puede afectar tanto a la persona solicitante como a la unidad familiar beneficiaria de la prestación. El colectivo de personas potencialmente destinatarias se amplía debido a que para las unidades familiares monoparentales ya no se considera el requisito de haber constituido la unidad familiar con seis meses de antelación a la presentación de la solicitud. Además, tampoco se considera a efectos de concesión la convivencia transitoria o coyuntural con la familia por circunstancias socio sanitarias. Por último, con el propósito de unificar criterios para la concesión o denegación de la ayuda en todas las provincias de la Comunidad, se trataron de reflejar del modo más específico posible los aspectos a tener en cuenta en la valoración técnica.

Después de varios ejercicios de gestión, pareció aconsejable introducir modificaciones en la normativa para mejorar su eficacia. Por ello, en el acuerdo adoptado en el marco del diálogo social, se establece el compromiso de introducir mejoras en el aspecto económico de la prestación, flexibilizar las condiciones de acceso y mantenimiento de la misma y perfeccionar el proceso de gestión. Estas transformaciones son recogidas en el Decreto 197/2000, de 21 de septiembre. En él se establecen modificaciones que pretenden rebajar algunas exigencias que limitaban el acceso a la prestación de familias en situaciones de necesidad, reduciendo a un año el tiempo de residencia exigido con carácter general y exceptuándose de todo plazo a los emigrantes castellanos y leoneses retornados. También disminuye el período exigido de constitución de la unidad familiar y el de independencia de la familia de origen. Se establece un período mínimo de concesión inicial de la prestación de seis meses, tiempo indispensable para permitir llevar a cabo las actuaciones asociadas a la prestación que están dirigidas a facilitar itinerarios de inserción socio-laboral de los beneficiarios. Desaparece la obligación de estar inscrito en el INEM como demandante de empleo con tres meses de antelación a la presentación de la solicitud y se compatibiliza la prestación con el desempeño de un puesto de trabajo a tiempo parcial. Se introducen también mejoras en la gestión del Ingreso Mínimo de Inserción, simplificando la documentación a presentar junto con la solicitud de la prestación y regulando con mayor precisión los procedimientos de renovación, suspensión, modificación, extinción y reintegro de la ayuda. Finalmente, se acuerda constituir una *Comisión de Seguimiento del Ingreso Mínimo de Inserción*, de carácter interinstitucional, que tiene como finalidad velar por la consecución de los objetivos generales de la ayuda.

El actualmente vigente Reglamento de la prestación de Ingresos Mínimos de Inserción (IMI) de la Comunidad de Castilla y León (Decreto 126/2004, de 30 de diciembre) incorpora una serie de cambios respecto a la regulación anterior. Entre ellos, destacan los relativos a la flexibilización de los requisitos exigidos a los solicitantes de la prestación y su unidad familiar, la anulación de la exigencia de un periodo de independencia de la unidad familiar a las personas solas y huérfanas absolutas y la eliminación de la necesidad de estimar los ingresos en cómputo anual para así poder valorar la situación económica que tiene el solicitante en el mismo momento de la solicitud. Se excluye el cómputo de las prestaciones de pago único por nacimiento de hijo o adopción, las ayudas a jóvenes que procedan del sistema de protección, los acogimientos en familia extensa y cualquier otra ayuda no periódica y finalista existente en la familia; se exceptúan las situaciones de malos tratos y conflicto familiar en relación con el requisito de no existencia de personas obligadas a la prestación de alimentos entre parientes; se amplía el límite de edad a favor de los emigrantes retornados mayores de 65 años que no puedan acceder a una pensión no contributiva; y se considera de modo excepcional a personas en situaciones específicas aunque puedan tener cubiertas sus necesidades con carácter temporal en los centros en que se encuentren.

En lo que se refiere a la cuantía de la prestación, además del incremento efectuado mediante Decreto 91/2004, de 29 de julio, se establecen complementos para cada miembro de la unidad familiar que dependa del titular de la prestación. Por otro lado, la cuantía económica del IMI queda definitivamente referenciada al nuevo indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM). Este indicador se utiliza como referencia para el cálculo del umbral de ingresos a muchos efectos (becas, ayudas para el acceso a la vivienda, subsidios por desempleo...). Este indicador sustituye al Salario Mínimo Interprofesional (SMI), desvinculándose así del ámbito laboral y, por otro lado, evitando que crecimientos en el SMI se traduzcan automáticamente en el sistema de ayudas y subsidios. El indicador se actualiza anualmente en la Ley de Presupuestos Generales. Desde su introducción, el IPREM se ha ido distanciando, a la baja, del SMI. Para el año 2010 el IPREM se sitúa en 532,51 euros, un 1% superior al pasado año, y el SMI asciende a 633,30 euros, suponiendo un incremento de 1,5% respecto al 2009.

Un aspecto importante a destacar del IMI es su finalidad: “logar la integración personal, familiar, social y, en su caso laboral, de los miembros de la unidad familiar beneficiaria, por lo que llevará asociadas actuaciones que serán incluidas en un proyecto individualizado de inserción y se adaptarán a las necesidades y características de dichos miembros”. Ello determina que se trate de “una prestación condicionada al cumplimiento de las obligaciones establecidas en un proyecto individualizado de inserción, que tenga en cuenta las necesidades globales del solicitante y de los miembros de su unidad familiar, así como sus respectivas potencialidades” (Decreto 126/2004. Art. 2).

La norma establece que el proyecto individualizado de inserción deberá elaborarse con la participación y consentimiento de las personas a las que se dirija a fin de garantizar el logro de los objetivos de inserción (art. 2) y estar adaptado a las necesidades y características de los distintos miembros de la unidad familiar (art. 8.2). En el Decreto 197/2000 se hacía referencia expresa al contenido de este proyecto que incluía diferentes niveles de intervención (art.16): personal, orientado a la movilización de los recursos personales; familiar, incluyendo actuaciones destinadas a reforzar la unidad de convivencia; socio-comunitario, favoreciendo una mayor integración en el entorno y socio-comunitario y socio-laboral, desarrollando actuaciones que favorezcan el acceso al mercado laboral.

La asociación de la prestación económica a la elaboración y ejecución de un proyecto individualizado de inserción parte de la idea de que no es fácil salir de las situaciones de exclusión sin ayuda especializada. Los itinerarios vitales que llevan a las personas y las familias a padecer situaciones de exclusión son muy complejos y, con frecuencia, resultado de deterioros de diversa naturaleza continuados en el tiempo. Como vimos en páginas anteriores, la exclusión es un proceso multidimensional y, en consecuencia, su atención requiere del apoyo de profesionales especializados que, a través de una intervención individualizada, faciliten romper una dinámica de dificultades y fracasos para salir de esa situación. Esto no resulta fácil y requiere muchos esfuerzos y tiempo. La gestión individualizada de casos y el acompañamiento social como hilo conductor de la intervención social se constituye en estrategia clave para ayudar en la difícil tarea de superar las situaciones de exclusión (Pérez Eransus, 2004 y Pérez Eransus y Lapparra, coords., 2008), intervención social que por su objeto, la exclusión, y su estrategia, integral, se ubica en la conocida como atención social primaria. Ello explica que sean los Centros de Acción Social (CEAS) el lugar donde se recojan, hasta ahora, las solicitudes para percibir el IMI (art. 11 del Decreto 126/2004).

En Castilla y León el número de beneficiarios de este tipo de prestaciones se puede considerar bajo en comparación con el resto de España. Así, en esta Comunidad los beneficiarios de este tipo de prestaciones fueron 2.539 en el año 2005, cifra que se ha ido reduciendo hasta 2.147 en el año 2007. En el 2008 se aprecia un leve repunte del 4% elevándose la cifra total a 2.235 beneficiarios. Según las cifras aportadas por la Dirección General de Política Social del entonces Ministerio de Educación, Política Social y Deporte (Arriba, 2009: 89) el número de beneficiarios de los Ingresos Mínimos en España en el año 2008 fue de 103.071, ello indica que Castilla y León aporta el 2,1% de beneficiarios, aunque su volumen de población supone el 5,5% del total de la población Española¹⁵. Igual ocurre si comparamos las cifras de gasto. Mientras

¹⁵ Tomado como referencia el Padrón de Habitantes a 1 de enero de 2008, publicado por el Instituto Nacional de Estadística.

que en el año 2008 el gasto total en España fue de 417 millones de euros, en Castilla y León fue de 11,3 millones, lo que representa el 2,7%. Como podemos observar en la tabla 6.1.11 la distribución provincial de los beneficiarios es muy desigual.

Tabla 6.1.11 Personas beneficiarias de Ingresos Mínimos de Inserción y cuantía por provincias, 2005-2008

	2005	Importe €	2006	Importe €	2007	Importe €	2008	Importe €
Ávila	69	309.854	68	343.258	67	344.109	58	315.536
Burgos	75	440.328	77	383.599	71	371.289	94	386.580
León	578	2.684.967	574	2.830.888	505	2.732.386	501	2.635.073
Palencia	490	2.312.465	485	2.311.772	402	2.240.899	381	2.083.619
Salamanca	409	1.944.024	387	1.978.555	289	1.820.106	398	1.717.493
Segovia	36	159.995	37	198.309	25	160.849	18	116.602
Soria	15	92.554	21	88.665	16	86.575	10	59.912
Valladolid	631	2.905.145	612	3.078.893	587	3.047.699	585	3.042.878
Zamora	236	1.090.157	205	1.041.893	189	1.051.615	190	960.143
Total	2.539	11.939.493	2.466	12.255.836	2.147	11.855.520	2.235	11.317.839

Fuente: CESCyL (2009).

En la tabla 6.1.12 se constata que Ávila, Burgos, Segovia y Soria presentan las cifras más bajas de beneficiarios de esta prestación. Por otro lado, destaca la provincia de Palencia, donde la tasa de beneficiarios por mil habitantes casi triplica la media regional.

Tabla 6.1.12 Distribución de las personas beneficiarias del IMI 2008 según provincias y población de cada provincia

	Beneficiarios	%	Población	%	Beneficiarios por cada mil habitantes
Ávila	58	2,6	171.815	6,7	0,34
Burgos	94	4,2	373.672	14,6	0,25
León	501	22,4	500.200	19,5	1,00
Palencia	381	17,0	173.454	6,7	2,20
Salamanca	398	17,8	353.404	13,8	1,13
Segovia	18	0,8	163.899	6,4	0,11
Soria	10	0,4	94.646	3,7	0,11

Continúa

Continuación

	Beneficiarios	%	Población	%	Beneficiarios por cada mil habitantes
Valladolid	585	26,2	529.019	20,6	1,11
Zamora	190	8,5	197.221	7,7	0,96
Total	2.235	100,0	2.557.330	100,0	0,87

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del CESCyL (2009) e INE.

En el apartado de garantía de rentas en Castilla y León hay que señalar un hito muy relevante y probablemente de importantes consecuencias: la inclusión en el Nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León de un artículo referido expresamente al derecho a una renta garantizada: “ Los ciudadanos de Castilla y León que se encuentren en situación de exclusión social tienen derecho a una renta garantizada de ciudadanía. El ordenamiento de la Comunidad determinará las condiciones para el disfrute de esta prestación. Los poderes públicos promoverán la integración social de estas personas en situación de exclusión” (art.13.9). Castilla y León se suma así al grupo de seis Comunidades Autónomas que han reconocido las Rentas Mínimas de Inserción como derecho en la reforma de sus estatutos de autonomía: Andalucía, Aragón, Baleares, Cataluña y Comunidad Valenciana (Arriba, 2009).

Como ha ocurrido en las anteriores regulaciones relativas a los ingresos mínimos, el Gobierno de la Comunidad, junto con las organizaciones empresariales y las sindicales en el marco del Diálogo Social han llegado a un acuerdo en materia de *Renta Garantizada de Ciudadanía (RGC)*. El acuerdo se produjo el 28 de diciembre de 2009 y para su puesta en marcha las Cortes deberán aprobar una Ley que, según las previsiones, estará en vigor a mediados del año 2010.

En dicho acuerdo se define la RGC como un derecho subjetivo de la ciudadanía de Castilla y León en riesgo o en situación de exclusión social. Se concibe fundamentalmente como una prestación económica cuyos destinatarios potenciales son personas que, careciendo de otras fuentes de ingresos, hayan agotado las prestaciones por desempleo contributivas o no contributivas, trabajadores y trabajadoras con empleos precarios cuyos ingresos de la unidad de convivencia o familiar no alcancen la cuantía establecida en la RGC.

Las personas interesadas en solicitar la RGC han de cumplir ciertos requisitos (Apartado tercero de la Parte I de Acuerdo): estar empadronados al menos durante un año en Castilla y León (salvo excepciones), tener una edad comprendida entre los 25 y los 65 años salvo excepciones para menores de 25 años, no tener cubiertas las necesidades de subsistencia por incapacidad económica, no ser perceptor de prestaciones contributivas y no contributivas salvo excepciones y no ser beneficiario de servicios de asistencia.

En el apartado octavo dedicado a las cuantías se fija en el 80% del IPREM vigente en cada ejercicio económico y la cuantía máxima en el 130%. Puesto que el IPREM para el año 2010 está fijado en 532,51 euros, la cuantía mínima será de 426 euros y la máxima de 692,3 euros. Existe un complemento para cada miembro de la unidad familiar o de convivencia dependiente del titular de la prestación. Por el primer miembro se cifra en el 25% de la cuantía básica, por el segundo en el 15% y por el tercero en el 10%.

En el apartado cuarto del Acuerdo se hace referencia al concepto de exclusión social del que se parte: “El concepto de exclusión social al que se refiere el presente acuerdo sobre la RGC, al constituir ésta la última red de protección, debe tener una acepción que exceda de su identificación con procesos de marginación social de dimensión más individual y consecuencias discriminadoras y pase a construirse sobre la condición más objetiva de la ausencia o insuficiencia de los recursos y medios económicos necesarios para el desarrollo de un proyecto de vida normalizado en el ámbito de la convivencia familiar, es decir, del estado de necesidad que compromete los requerimientos de subsistencia y que imposibilita o limita el ejercicio de derechos sociales. Este nuevo concepto de la exclusión social debe comprender tres dimensiones, dos de las cuales, la situación de necesidad y la ausencia de ingresos, constituyen elementos esenciales, básicos y determinantes en la configuración de la situación carencial que la prestación ha de atender y una tercera, la situación de dificultad social o personal”.

Es por ello que la RGC se concibe especialmente como una renta, como una prestación periódica, de carácter económico destinada a hacer frente a una situación precaria que pone en peligro la cobertura de necesidades básicas de subsistencia (Apartado primero del Acuerdo). Este primer apartado termina señalando que: “Dicha integración se facilitará mediante un apoyo económico y, salvo excepciones justificadas, a través de las actuaciones que se incluyan en un proyecto individualizado de inserción de suscripción obligada”.

En el Acuerdo se manejan conceptos que, si bien están relacionados, tienen contenidos diferentes. Como se señala en el apartado primero de este capítulo, la situación determinada por la carencia de medios económicos para proveerse en el mercado de los medios que permitan la satisfacción de necesidades básicas se asocia al concepto de pobreza. La exclusión, por otra parte, más que una situación es un proceso definido por la relación persona-entorno social determinado por múltiples factores de naturaleza micro, meso y macro social. En consecuencia, las respuestas a uno y otro fenómeno deben ser distintas y, a la vez, complementarias.

En el texto del citado Acuerdo, se hace una distinción entre exclusión estructural y coyuntural, siendo este último el tipo de exclusión que pretende atender especialmente la RGC: “La renta garantizada de ciudadanía debe constituir, en primer

término, la manifiesta expresión del principio de igualdad, entendido como eliminación de cualquier discriminación y marginación. Igualmente, debe obedecer al principio de equidad, en la medida en que su acceso y aplicación han de plantearse como respuesta a la situación de necesidad y carencia de medios de subsistencia que resulta consecuencia de procesos o circunstancias coyunturales de exclusión, desventaja social o mayor vulnerabilidad y que han de ser adecuadamente cubiertos o compensados desde un planteamiento de redistribución de los recursos y discriminación positiva. A tal efecto, la renta garantizada de ciudadanía se constituye como una renta complementaria, hasta el importe que corresponda percibir en su caso, de la capacidad económica de quienes reúnan los requisitos y condiciones para su percepción” (Aptdo. quinto del Anexo I del Acuerdo).

Más adelante, en el mismo apartado, en referencia a los compromisos de los destinatarios, se distingue entre los afectados por exclusión coyuntural o estructural. Para los primeros se reservarán “compromisos genéricos vinculados a la formación y búsqueda activa de empleo que sirva para la reinserción laboral”. Para los afectados por la exclusión estructural “se establecerán además las actuaciones y medidas específicas que se estimen necesarias para superar o compensar los factores sociales que están en la génesis de la exclusión y para promover la integración, abordando para ello, entre otras cuestiones, el diagnóstico de la situación personal y familiar, los objetivos de integración considerados y el acceso a los servicios básicos y las medidas y apoyos adicionales que al efecto se determinen”.

En cuanto a la gestión, en el apartado séptimo del Acuerdo, se establece que las solicitudes se dirigirán a la Gerencia Territorial que corresponda y en el caso de que se aprecie que el solicitante esté afectado por una situación de “exclusión no coyuntural”, se remitirá el expediente al CEAS.

A la espera de la presentación y aprobación de la correspondiente Ley, no cabe duda de que el *Acuerdo del Consejo del Diálogo Social de Castilla y León en materia de Renta Garantizada de Ciudadanía* supone un avance muy significativo en materia de reconocimiento de derechos de garantía de rentas. El reconocimiento de una renta garantizada como derecho subjetivo, así como los requisitos de acceso, mantenimiento y cuantía de la prestación que se establecen supone un progreso importante en materia de protección social.

Sin embargo, la futura aprobación de una RGC no puede considerarse como una respuesta completa a lo estipulado en el art. 13.9 del reformado Estatuto de Autonomía, puesto que en la última parte del mismo se establece que “Los poderes públicos promoverán la integración social de estas personas en situación de exclusión”. La

RGC puede ser un medio eficaz para prevenir situaciones de privación que supongan un riesgo de exclusión, pero difícilmente puede convertirse por sí solo en instrumento de lucha contra la exclusión puesto que apenas incide en factores familiares, personales, emocionales, actitudinales, relacionales, residenciales, laborales, educativos, etc. tan presentes e influyentes en este tipo de procesos.

6.2 La dimensión local de las políticas de inclusión social en Castilla y León

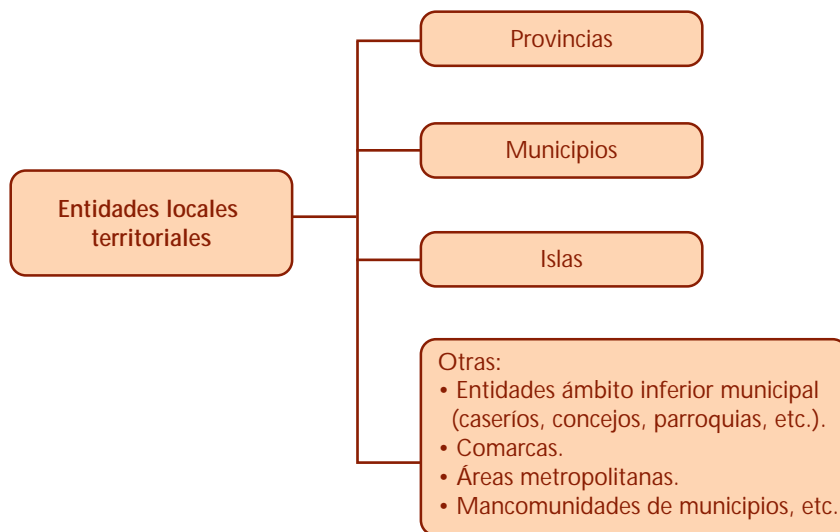
6.2.1 El ámbito competencial y las políticas locales en materia de lucha contra la pobreza y la exclusión social

Como ha quedado bien patente en diversos informes europeos, para que la Estrategia Europea de Inclusión Social sea verdaderamente efectiva ha de conseguir estar desplegada no sólo en el ámbito nacional, sino también, y de forma especialmente intensa, en el plano local, que es el espacio donde más se evidencian las situaciones de exclusión y el ámbito de máxima proximidad a los ciudadanos. En este sentido se pronunciaba el *Informe conjunto sobre protección e inclusión social de 2007* cuando señalaba que “las partes interesadas, incluida la gente directamente afectada, están implicándose cada vez más en el desarrollo de las reformas sociales. Pero la calidad de la implicación puede ser mejorada (...). Debe reforzarse la interacción entre los niveles nacional y comunitario y los niveles regional y local, donde tiene fundamentalmente lugar la implementación” (Comisión Europea, 2007: 8). En el Informe de 2009 se volvía a insistir en que, aunque “las autoridades regionales y locales colaboran cada vez más en este proceso”, los resultados son aún “insuficientes” (Comisión Europea, 2009: 5).

Conviene, llegado este punto, aclarar que por ‘local’ ha de entenderse no sólo el nivel municipal, sino todos aquellos niveles que estén por debajo del autonómico, que en el caso del Estado español, y según la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local 7/1985 (LBRL), son los siguientes: provincias, municipios, islas y otros, tal y como se recoge en la figura 6.2.1.

Todos estos niveles administrativos deben coordinar estrechamente sus políticas con las de la Unión Europea (UE), como condición necesaria para asegurar la efectividad de las políticas integrales de inclusión social. Así de claro se manifiesta la Comisión Europea en el documento de 3 de octubre de 2008 de recomendaciones relativas a la inclusión activa de las personas excluidas del mercado de trabajo (European Commission, 2008).

Figura 6.2.1 Entidades locales territoriales



Fuente: Elaboración propia en base a la LBRL de 1985.

Las competencias locales están recogidas en la LBRL, que además señala en su artículo 2.1 que “la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas (...) deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que procedan en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”.

Sobre las competencias de los municipios, el artículo 25 de la citada ley establece que éstos “pueden promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”. Se indica asimismo que los municipios ejercerán competencias en una serie de materias (seguridad en los lugares públicos, ordenación del tráfico de personas y vehículos, protección civil, ordenación urbanística, patrimonio histórico-artístico, medio ambiente, suministro de agua, transporte público, etc.). De entre todas ellas, las más relacionadas con la inclusión social son las relativas a la participación en la gestión de la atención primaria a la salud, la prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social, la organización de actividades o instalaciones culturales, deportivas y de ocupación del tiempo libre y la participación en la programación de la

enseñanza y la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria. Obviamente, todas las competencias pueden ser desarrolladas con la perspectiva y sensibilidad necesaria para su contribución a la inclusión social.

De forma adicional, el artículo 26 señala la obligación para los municipios de más de 20.000 habitantes de llevar a cabo prestación de servicios sociales. Asimismo, el artículo 28 contempla la posibilidad de que en cualquier municipio se desarrollen actividades complementarias de las propias de las otras Administraciones Públicas, en particular, las relativas a educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente.

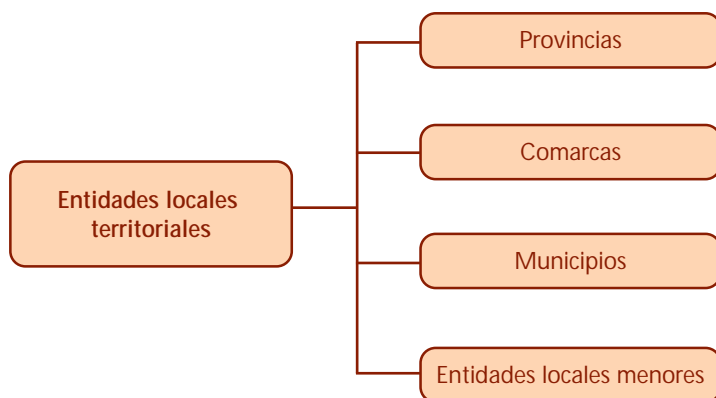
Sobre las competencias de las provincias, entidades locales determinadas por la agrupación de municipios y con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, el artículo 31 señala que éstas deben estar orientadas a “garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales”. El gobierno y la administración de la provincia corresponden a la Diputación u otras corporaciones de carácter representativo y son competencias suyas, además de las que les pueden atribuir las leyes del Estado y las Comunidades Autónomas, las siguientes: la coordinación de los servicios sociales, la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y el fomento y la administración de los intereses de la provincia (art. 36).

Las entidades inframunicipales (caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías lugares anejos y otros análogos) se regulan por las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local (art. 45) y, además de las competencias en materia de conservación y reparación del patrimonio, sostenimiento de caminos, montes, fuentes y ríos, limpieza de calles, etc., pueden prestar servicios comprendidos en la competencia municipal cuando no esté a cargo de ellos el respectivo municipio.

En el caso particular de Castilla y León, y por lo que respecta al ordenamiento local, existe desde el año 1998 una *Ley de Régimen Local de Castilla y León*, especialmente diseñada para conseguir una adecuada racionalización de las Administraciones Públicas Locales en una Comunidad caracterizada la existencia de un número muy elevado de pequeños municipios con muy escasos recursos. Esta ley dispone que la Comunidad de Castilla y León se organiza territorialmente en municipios, provincia y comarcas (art. 1), si bien podrán crearse otras entidades de ámbito territorial superior o inferior al municipio (art. 7) (figura 6.2.2.). En la relación de competencias municipales se señalan de forma específica las acciones en materia de acción social y servicios sociales, protección a la infancia, atención a la juventud, promoción de la igualdad de la mujer, prevención de la marginación e inserción social (art. 20.1). En el cuerpo de la ley se regulan las relaciones entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales, previéndose la transferencia de funciones y competencias de la Comunidad Autónoma a las entidades locales en aras de una mayor eficacia en la prestación de servicios y también la delegación o traspaso de funciones, manteniendo en este caso la

titularidad de las mismas la Comunidad Autónoma. Se crean asimismo toda una serie de órganos de colaboración y procedimientos de coordinación para la mejora de las prestaciones de los servicios a los ciudadanos.

Figura 6.2.2 Entidades locales territoriales en Castilla y León



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley 1/1998 de Régimen Local de CyL.

En resumen, la LBRL de 1985 promueve la implicación de las entidades locales territoriales en las políticas de inclusión social, asignándoles tareas tan fundamentales como la prestación de servicios sociales, la participación en la gestión primaria de la salud, la educación, las actividades culturales y de ocio, etc. Desde entonces, en virtud del proceso de descentralización, del desarrollo normativo de las Comunidades Autónomas y de las diferentes leyes estatales que han ido apareciendo, el ámbito local ha ido adquiriendo un papel cada vez más activo en los diferentes ámbitos que atañen a la vida de sus ciudadanos, en especial en materia de servicios sociales, empleo, educación, sanidad, dependencia e igualdad. Por su especial interés destacamos a continuación algunos desarrollos normativos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León que han ampliado las competencias de las entidades locales territoriales en cuestiones de trascendente importancia para la mejora de la participación e integración social de sus ciudadanos. Hablaremos en este sentido de la Ley de acción social y servicios sociales de Castilla y León, de la Ley de Dependencia, de las iniciativas locales de empleo y el desarrollo local y de otros ámbitos con competencias locales, como son la educación, la sanidad y la igualdad.

A. LA LEY DE ACCIÓN SOCIAL Y SERVICIOS SOCIALES DE CASTILLA Y LEÓN

La Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de acción social y servicios sociales desarrolla la asistencia social y los servicios sociales en el ámbito territorial de Castilla y León,

con la finalidad de configurar un sistema de acción social para la Comunidad. En su Título IV, dicha ley recuerda las entidades con competencia en esta materia (la Junta de Castilla y León, los ayuntamientos y las diputaciones) y hace una relación de las que atañen a cada una de ellas. Son en este sentido competencias propias de los ayuntamientos, además de las que establece la LBRL, las siguientes¹⁶:

- a. Crear, organizar y gestionar los servicios básicos y específicos de ámbito municipal.
- b. Promover la participación de la iniciativa privada sin ánimo de lucro en la prestación de los servicios sociales.
- c. Proceder al establecimiento de Consejos Sociales de barrio.
- d. Elaboración de programas de servicios y actividades en los sectores específicos, dentro del marco fijado en la programación regional.
- e. Promover mecanismos de coordinación de las actuaciones y servicios sociales de las instituciones privadas que se encuentren en su ámbito territorial.
- f. Colaborar con la Administración de Castilla y León, en las facultades de delimitación territorial, autorización administrativa, inspección y sanción, prevención, estudios de recursos y necesidades, y en la promoción y formación de profesionales y voluntariado.
- g. El ejercicio de las facultades de inspección y sanciones en sus propios centros.
- h. La propuesta de zonificación de los servicios sociales.
- i. Todas aquellas que le sean atribuidas, transferidas o delegadas de acuerdo con la legislación vigente.

Por su parte, las Diputaciones Provinciales deberán asegurar el acceso de todos los ciudadanos a los servicios sociales y fomentar la animación comunitaria, ejerciendo las competencias que les atribuyen la legislación del Estado y las que se señalan a continuación:

- a. Crear, organizar y gestionar los servicios básicos y específicos de ámbito provincial o supramunicipal.
- b. Promover la participación de la iniciativa privada sin ánimo de lucro en la prestación de los servicios sociales.

¹⁶ Serán de obligatoria prestación para los ayuntamientos de población superior a 20.000 habitantes, bien por sí mismos o asociados con otros, aunque los municipios podrán solicitar de la Junta de Castilla y León la dispensa de la obligación de establecer o prestar los servicios sociales cuando por sus características peculiares resulte de imposible o muy difícil cumplimiento. El acuerdo de dispensa contendrá necesariamente la adscripción subsidiaria y transitoria de estos servicios a la Diputación Provincial correspondiente o a la Administración Autonómica (art. 35).

- c. Regular la organización, composición y funcionamiento de los Consejos Provinciales de Acción Social.
- d. Proceder al establecimiento de Consejos Sociales Rurales de Acción Social.
- e. Coordinar los servicios sociales municipales a fin de asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial.
- f. Establecer la programación provincial en armonía con la regional.
- g. La cooperación y asistencia técnica económica y jurídica a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión de la acción social.
- h. Establecimiento de prestaciones complementarias para fomentar la animación comunitaria.
- i. Colaboración con la Junta de Castilla y León, en las facultades de autorización administrativa, inspección y sanción, prevención, estudio de recursos y necesidades y de promoción, y formación.
- j. El ejercicio de las facultades de inspección y sanción en sus propios centros.
- k. Propuesta del mapa de los servicios sociales en el ámbito de su competencia.
- l. Todas aquellas que le sean atribuidas, transferidas o delegadas de acuerdo con la legislación vigente.

Con posterioridad a la vigente Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de acción social y servicios sociales, el Decreto 13/1990, de 25 de enero, ha venido a regular el sistema de acción social de Castilla y León. En dicho Decreto, entre otras cuestiones, se procede a concretar los servicios y prestaciones básicas comunes que han de llevar a cabo todas las Corporaciones Locales a través de los CEAS, se regula la constitución y funcionamiento de los Equipos de Acción Social, atendiendo a la necesaria coherencia del Sistema de Acción Social y se concreta la financiación de la Junta de Castilla y León en los servicios sociales básicos. Como se explica en el apartado dedicado a los servicios sociales en Castilla y León, el sistema de acción social queda estructurado en dos niveles, básico (con el objetivo de conseguir el bienestar social de todos los ciudadanos) y específico (orientado a los grupos sociales con necesidades especiales). La naturaleza, contenido y funciones de la atención social primaria hace que su gestión corresponda a las corporaciones locales. Son éstas las encargadas de mantener y desarrollar los CEAS en el marco del Sistema de Acción Social y Servicios de Castilla y León. Ello explica que en la financiación, desarrollo de programas, gestión de la información, etc. la Gerencia de Servicios Sociales de la Consejería de Familia y Servicios Sociales tenga un papel destacado.

En estos momentos se está tramitando una nueva ley de servicios sociales y atención a la dependencia¹⁷ que tiene previsto articular toda la acción social en la Comunidad y ordenar y regular el sistema de servicios sociales. La Junta de Castilla y León, la Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León –CECALE–, la Unión Sindical de Comisiones Obreras de Castilla y León –CCOO– y la Unión General de Trabajadores de Castilla y León –UGT–, que han participado en el proceso de elaboración y consensuado las bases del Anteproyecto de Ley de Servicios Sociales y Atención a la Dependencia, han firmado un acuerdo en materia de reactivación económica, políticas activas de empleo, dependencia y servicios sociales¹⁸ que prevé las siguientes actuaciones:

- a. Nuevos recursos residenciales para personas mayores dependientes.
- b. Una revisión de la normativa y una ampliación del servicio de ayuda a domicilio.
- c. Prioridad a la concesión de servicios sobre la concesión de prestaciones económicas derivadas de la aplicación de la Ley 39/2006, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.
- d. Mejora de las funciones de inspección y control de servicios y de coordinación y seguimiento de los compromisos asumidos en cuanto al desarrollo y la aplicación de la ley de servicios sociales y atención a la dependencia de Castilla y León.

Por lo que atañe a los servicios sociales, recordemos que el *Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales*, del que ya hemos hablado en el epígrafe relativo a las políticas de inclusión de ámbito nacional, prevé una alta coordinación y cooperación técnica y económica entre las Administraciones nacional, regional y local. Como ya se comentó, los proyectos cofinanciados, además de proporcionar a los ciudadanos la cobertura de sus necesidades básicas, pretenden también procurar el apoyo económico y la asistencia técnica a las corporaciones locales en el desarrollo de sus competencias y consolidar y ampliar la red básica de servicios sociales municipales.

¹⁷ Hay Comunidades Autónomas que ya tienen leyes de ‘tercera generación’, aunque la mayoría de ellas estén en la segunda. Un estudio comparativo de las diferentes leyes de servicios sociales en las Comunidades Autónomas españolas se puede encontrar en González Gago (2009).

¹⁸ Acuerdo de 16 de febrero de 2009 del Consejo del Diálogo Social de Castilla y León en materia de reactivación económica, políticas activas de empleo, dependencia y servicios sociales.

La reciente Ley 8/2009, de 16 de junio, de transferencia de competencias entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales de Castilla y León¹⁹ contempla en materia de servicios sociales la transferencia a los municipios con una población superior a 5.000 habitantes de la competencia sobre centros de día para personas mayores y comedores sociales de carácter público, reservándose la Comunidad Autónoma la competencia sobre los centros de día para personas mayores anejos o ubicados en centros residenciales. Así, las entidades locales desarrollarán las funciones relativas a la puesta en marcha y mantenimiento de los centros, la gestión de los centros y de los servicios inherentes a éstos y la programación de actividades.

B. LAS INICIATIVAS LOCALES DE EMPLEO Y EL DESARROLLO LOCAL

En su artículo 4, la Ley 56/2003 de Empleo establece que “las políticas de empleo en su diseño y modelo de gestión deberán tener en cuenta su dimensión local para ajustarlas a las necesidades del territorio, de manera que favorezcan y apoyen las iniciativas de generación de empleo en el ámbito local”. Ahora bien, son las Comunidades Autónomas las que deberán establecer “los mecanismos de colaboración oportunos y en su caso de participación con las corporaciones locales para la ejecución de los programas y medidas de las políticas activas de empleo”. Con este fin, en las diferentes Comunidades Autónomas se han ido desarrollando los diferentes planes regionales de empleo, estando vigente en la actualidad en Castilla y León el *IV Plan Regional de Empleo 2007-2010*.

Este IV Plan, que se define a sí mismo como de “carácter eminentemente social”, se rige por los principios de igualdad de género, solidaridad territorial, equilibrio poblacional, cohesión social y apoyo a la actividad económica. El plan considera de forma expresa a los colectivos más desfavorecidos: mujeres, jóvenes, discapacitados, parados de larga duración, mayores de 45 años, víctimas de violencia de género y emigrantes. Y, a su vez, discrimina positivamente a las mujeres, a los jóvenes, a las mujeres que a su vez sean jóvenes, a los territorios menos desarrollados en aras de fijar población, a los discapacitados y a los grupos en riesgo de exclusión social.

Una de las principales actuaciones del Plan es la relativa al fomento del empleo en el ámbito local. En esta línea se indica que se subvencionarán los proyectos que promuevan el empleo mediante: (a) la realización de obras o servicios de interés público o social, y (b) iniciativas novedosas que puedan hacer emerger empleos estables en el marco de nuevas actividades económicas (nuevos yacimientos de

¹⁹ Esta ley tiene por objeto la transferencia entre la Comunidad Autónoma y las entidades locales de Castilla y León de una serie de competencias previstas en el Pacto Local de Castilla y León, suscrito por la Junta de Castilla y León mediante Acuerdo de 3 de noviembre de 2005.

empleo). También se mantendrán y reforzarán las ayudas destinadas a las Entidades Locales que integren laboralmente a personas con discapacidad o en situación de riesgo de exclusión social. Se considera igualmente necesario concentrar los esfuerzos en aquellas zonas geográficas en las que los desempleados tienen mayor dificultad de inserción en el mercado laboral, por lo que se considerarán beneficiarios preferentes a los municipios de menos de 20.000 habitantes y, dentro de ellos, a los menos desarrollados²⁰ y periféricos²¹.

La tabla 6.2.1 contiene el cuadro de financiación de las actuaciones a desarrollar en el marco del IV Plan. El presupuesto total inicial, que asciende a 680 millones de euros para todo el periodo, contempla un montante destinado específicamente al fomento del empleo local de 113 millones de euros.

Tabla 6.2.1 Cuadro de financiación del IV Plan Regional de Empleo, 2007-2010

Actuaciones	2007	2008	2009	2010
Fomento del empleo en empresas y otras entidades				
En empresas privadas y otras	27.535.445	28.636.862	29.782.337	30.973.630
En economía social y asociacionismo autónomos	1.862.146	1.936.631	2.014.097	2.094.661
Mujer y Conciliación	3.745.000	3.894.800	4.050.592	4.212.615
Discapacidad y empleo protegido	1.701.991	1.770.070	1.840.873	1.914.508
Entidades locales				
Contratación de desempleados para obras o servicios de interés general	12.840.000	13.353.600	13.887.744	14.443.253
Contratación de desempleados en nuevos yacimientos de empleo	9.630.000	10.015.200	10.415.808	10.832.440
Contratación de desempleados con discapacidad y en riesgo de exclusión social	4.280.000	4.451.200	4.629.248	4.814.417
Formación, información, orientación				
Formación profesional ocupacional y orientación a desempleados y ocupados	18.190.000	18.917.600	19.674.304	20.461.276
Difusión del PER	321.541	334.402	347.778	361.689
Total	80.106.123	83.310.365	86.642.781	90.108.489

Fuente: Junta de Castilla y León, IV Plan Regional de Empleo 2007-2010.

²⁰ Según la Ley Reguladora del Fondo de Compensación Regional (BOCyL nº 144, de 26 de julio).

²¹ Los incluidos en el Plan Especial de Actuación en las Áreas Periféricas de la Comunidad, aprobado por la Junta de Castilla y León por Acuerdo de 3 de octubre de 2002.

En materia de desarrollo rural la Junta de Castilla y León está en estos momentos en proceso de elaboración de una nueva (la primera) ley de desarrollo rural regional, una de cuyas principales estrategias está orientada a la consecución de un medio rural cohesionado e igualitario, lo que puede suponer un impulso importante en la calidad de vida y bienestar de ese 60% de la población que vive en el medio rural, el 80% de la cual lo hace en municipios de menos de 1.000 habitantes.

C. LA LEY DE DEPENDENCIA

Las entidades locales también tienen competencia en la gestión de los servicios de atención a las personas dependientes. Así lo establece la Ley 39/2006 de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (conocida como Ley de Dependencia) en su artículo 12, indicándose que esta participación deberá hacerse de acuerdo con la normativa de las Comunidades Autónomas. Está previsto asimismo que las entidades locales puedan participar en el *Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia* y una representación de ellas (6 representantes de entidades locales) lo haga también en el *Comité Consultivo del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia*, un órgano asesor y de participación (art. 40).

Es de señalar, por último, que la ley prevé que las prestaciones y servicios establecidos en la ley se integren en la red de servicios sociales de las Comunidades Autónomas (art. 16), lo que ha supuesto en Castilla y León que los CEAS pasen a ser estratégicos en la atención a las personas en situación de dependencia. Desde los CEAS, que dependen de los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes y de las diputaciones provinciales en los casos de municipios con menor población, se viene no sólo participando en la tramitación y valoración de las solicitudes para el reconocimiento de la situación de dependencia²², sino que también se vienen prestando los Servicios de Ayuda a Domicilio, Teleasistencia y Respiro Familiar.

Como ya se mencionó, en estos momentos existe en Castilla y León un anteproyecto de ley de servicios sociales y atención a la dependencia que actualizará en breve la normativa vigente desde 1988, fecha de la actual *Ley de acción social y servicios sociales de Castilla y León*. Una de las novedades más importantes del anteproyecto es la especial relevancia que cobra la Red de Acción Social Básica como cauce de acceso unificado, siendo los titulares de esta red las Corporaciones Locales. Para asegurar la coordinación de la participación de las corporaciones locales, otros órganos gestores de la Junta de Castilla y León y la iniciativa

²² Así se establece en el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Castilla y León, regulado en la Orden FAM/824/2001, de 30 de abril.

privada, se prevé la creación de un *Consejo de Coordinación Interadministrativa del Sistema de Servicios Sociales*.

D. OTROS ÁMBITOS CON COMPETENCIAS LOCALES: EDUCACIÓN, SANIDAD E IGUALDAD

Además de servicios sociales, empleo y desarrollo local y dependencia, como ya hemos visto, las entidades locales también tienen competencias en otras materias que afectan directamente al bienestar de los ciudadanos y que contribuyen a favorecer la inclusión y la participación social. Es el caso de las cuestiones educativas, sanitarias o las relativas a la promoción de la igualdad²³. Aunque el tratamiento en detalle de estos aspectos trasciende los objetivos de este informe, se puede brevemente al respecto reseñar algunas cuestiones.

Por lo que respecta a la educación, la propia *Ley Orgánica de Educación* (LOE) recoge en su artículo 8 la necesidad de que las administraciones educativas y las corporaciones locales coordinen sus actuaciones, cada una en el ámbito de sus competencias, para lograr una mayor eficacia de los recursos destinados a la educación y contribuir a los fines establecidos en esta Ley. Asimismo, se indica que las Comunidades Autónomas pueden convenir la delegación de competencias de gestión de determinados servicios educativos en los municipios o agrupaciones de municipios que se configuren al efecto, a fin de propiciar una mayor eficacia, coordinación y control social en el uso de los recursos.

Tal y como prevé la memoria económica de la LOE, el Estado promoverá a lo largo del período de implantación de la ley, programas de cooperación territorial con el fin de alcanzar los objetivos educativos de carácter general y reforzar las competencias básicas, mediante convenios o acuerdos con las Comunidades Autónomas. El último convenio entre el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte (MEPSyD) y la Comunidad de Castilla y León, de fecha 9 de enero de 2009, contempla las actuaciones que se llevarán a cabo a lo largo del año 2008. La tabla 6.2.2 contiene el destino y la distribución de los fondos económicos correspondientes.

²³ También en materia de ordenamiento urbanístico, pero este ámbito tiene una naturaleza bien diferente a las anteriores áreas mencionadas.

Tabla 6.2.2 Destino y distribución de los fondos económicos correspondientes a las actuaciones acogidas al convenio de colaboración entre el MEPSyD y la Comunidad de CyL para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE, 2008

Programas	MEPSyD	JCyL	Total
Formación	484.217	726.325	1.210.542
Aprendizaje lenguas extranjeras	1.071.080	1.606.620	2.677.700
Mejora éxito escolar	1.850.155	2.775.233	4.625.388
Disminución de las bolsas de abandono temprano de la escolarización	742.977	1.114.466	1.857.443
Extensión o modificación del tiempo escolar	576.129	864.194	1.440.323
Materiales multimedia	200.000		
Total	4.924.558	7.086.838	12.011.396

Fuente: Elaboración propia en base a la información contenida en la Resolución de 9 de enero de 2009 de la Dirección General de Cooperación Territorial.

La citada Ley 8/2009 de transferencia de competencias entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales de Castilla y León contempla en materia de educación la transferencia a los municipios con una población superior a 5.000 habitantes de la competencia sobre centros de educación de 0 a 3 años de carácter público. Así, las entidades locales podrán poner en marcha y gestionar este tipo de centros, elaborar materiales didácticos, proyectos extracurriculares, etc.

Por lo que respecta a la salud, la *Ley General de Sanidad* de 1986 señala en su artículo 42 que las Corporaciones Locales participarán en los órganos de dirección de las Áreas de Salud y que tendrán responsabilidades mínimas relativas al control sanitario del medio ambiente, de industrias, actividades y servicios, transportes, ruidos y vibraciones, de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana (centros de alimentación, centros residenciales, escuelas, etc.), de la distribución y suministro de alimentos, bebidas y demás productos de uso o consumo humano y de los cementerios y policía sanitaria.

En virtud del protagonismo que la Ley General de Sanidad atribuye a las Comunidades Autónomas en materia sanitaria, se aprueba en 1993 la *Ley de Ordenación del Sistema Sanitario*, que tiene por objeto la regulación general de las actividades sanitarias en la Comunidad de Castilla y León, la constitución del Sistema de Salud de Castilla y León y la creación de la Gerencia Regional de Salud como instrumento institucional para la gestión de las competencias y recursos. El Sistema de Salud de Castilla y León comprende el conjunto de actividades, servicios y recursos de la propia Comunidad Autónoma, Diputaciones y Ayuntamientos dirigidos a hacer

efectivo el derecho a la protección de la salud. Los Ayuntamientos están representados en el Consejo Regional de Salud, un órgano colegiado de carácter consultivo ideado para promover la participación democrática de la sociedad en el Sistema de Salud de Castilla y León y en la Gerencia Regional de Salud (art. 9). También están representados en los órganos de gobierno y participación de las Áreas de Salud, que son las unidades básicas del sistema sanitario de Castilla y León y que dispondrán de las dotaciones necesarias para prestar atención primaria, especializada y sociosanitaria (art. 15 y 16).

En la actualidad está vigente en Castilla y León el *III Plan de Salud 2008-2010*, que ha sido elaborado siguiendo las directrices del Decreto 107/2005, de 29 de diciembre. Todas las Consejerías, las entidades institucionales de la Administración de la Comunidad y el resto de Administraciones estuvieron obligadas a prestar la colaboración y a suministrar la información necesaria para la elaboración del plan. Asimismo, se contó con las propuestas que realizaron los diferentes órganos de dirección y participación de Sistema de Salud de Castilla y León, del que forman parte ayuntamientos y diputaciones.

Cabe mencionar por último, por lo relevante en cuanto al acceso igualitario de la población de todos los municipios a los recursos sanitarios, el Decreto 118/2007 por el que se desarrolla la ordenación del *Sistema Sanitario de Castilla y León*. El mapa sanitario de Castilla y León, estructurado en Áreas de Salud, con sus correspondientes Zonas Básicas de Salud²⁴, se constituye así en una herramienta clave para la adecuada ordenación, planificación y gestión del sistema sanitario de la comunidad.

Por lo que respecta a la igualdad, la *Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres* aborda en su artículo 21 la necesidad de que las Administraciones Públicas colaboren con el fin de integrar el derecho de igualdad entre mujeres y hombres en el ejercicio de sus respectivas competencias y, en especial, en sus actuaciones de planificación. En dicho artículo se hace una mención expresa a las Entidades Locales, indicándose al respecto que éstas deberán integrar el derecho de igualdad en el ejercicio de sus competencias y deberán colaborar, a tal efecto, con el resto de las Administraciones Públicas.

En el siguiente artículo se invita de manera específica a las corporaciones locales a avanzar hacia un reparto equitativo de los tiempos entre mujeres y hombres, por la

²⁴ Según dicho Decreto, las Zonas Básicas de Salud de Castilla y León se clasifican en:

- a) urbanas, aquéllas constituidas por localidades de las cuales una tiene un núcleo de población de más de 20.000 Tarjetas Sanitarias Individuales (TSI);
- b) semiurbanas, aquéllas cuyo núcleo mayor de población tiene más de 7.000 TSI; y
- c) rurales, aquéllas no incluidas en los epígrafes anteriores (art. 4).

vía del establecimiento de Planes Municipales de organización del tiempo de la ciudad, para cuya elaboración el Estado podrá prestar asistencia técnica (art. 22). La misma ley va señalando en su articulado otras áreas concretas de actuación para la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, como es la educación, la salud, la sociedad de la información, el empleo, etc., en las que ya se ha visto que las entidades locales tienen también competencias y vienen desarrollando un papel activo.

Desde hace tiempo, un número creciente de ayuntamientos en Castilla y León han ido incorporando en su estructura municipal concejalías con competencia expresa en materia de igualdad y vienen elaborando planes municipales de igualdad periódicos con medidas específicas para las mujeres en riesgo de exclusión. A modo de ejemplo se puede citar el actual *IV Plan municipal de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2008 – 2011* del Ayuntamiento de Valladolid, una de cuyas áreas de intervención es la relativa a mujeres en situación de especial vulnerabilidad.

6.2.2 Algunas experiencias locales de programas de inserción social

Hay en Castilla y León 9 provincias, 2.248 municipios (sólo 15 de ellos con más de 20.000 habitantes) y 645 entidades de población²⁵. Aunque no es ni mucho menos el objetivo de este apartado hacer un análisis del grado en que las entidades locales castellano y leonesas han materializado sus compromisos a favor del bienestar y la inclusión social de sus ciudadanos con el diseño y la puesta en marcha de programas o planes que directamente aborden estas cuestiones, las siguientes líneas pretenden servir de testimonio de este buen hacer y de una creciente preocupación por arbitrar mecanismos que mejoren las condiciones de vida de la población. Se han seleccionado para ello las iniciativas de algunas Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos que, sin ánimo de resultar representativos, pretenden ilustrar cuáles son algunos de los retos que se plantean, de las prioridades que establecen y de las estrategias a las que recurren.

6.2.2.1 ALGUNAS EXPERIENCIAS IMPLEMENTADAS POR LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

De acuerdo al marco competencial establecido por las normas recogidas en los apartados precedentes, puede afirmarse que las Diputaciones Provinciales están llamadas a realizar un importante papel en la implementación de los servicios de bienestar y en la lucha contra la exclusión social en tanto en cuanto asumen la labor de garantizar la prestación integral y adecuada de los servicios sociales. Su acción en materias como

²⁵ Datos obtenidos del *Anuario Estadístico de Castilla y León 2009*.

la vivienda, el empleo o la cultura, en tanto agentes sociales públicos de carácter local, está también alentada en el marco de planificación europeo, nacional y regional. Asimismo, en el aprendizaje emanado en experiencias de lucha contra la exclusión social, visibilizado en los inventarios de buenas prácticas y sancionado por la reflexión teórica de orden multidisciplinar, sobresale la exigencia del compromiso de la red de poderes públicos locales, tanto las personas y partidos que forman parte del gobierno provincial y local, los políticos y los técnicos (Fernández Prat, 2009).

La actuación de las Diputaciones Provinciales en el ámbito de la Región castellana y leonesa resulta especialmente significativa en la medida en que reciben el encargo legal de cooperar y asistir técnica, económica y jurídicamente a los municipios de su ámbito territorial, especialmente a aquellos con menores recursos y mayores limitaciones financieras y humanas. Teniendo en cuenta que éstos son la gran mayoría de los municipios de la Región, es fácilmente comprensible la importante responsabilidad que las Diputaciones Provinciales tienen en la acción pro-bienestar, en general, y en la intervención para la inclusión social, en particular.

Sin que se haya pretendido realizar un catálogo exhaustivo de las iniciativas provinciales de lucha contra la exclusión existentes en el territorio regional, sí puede dejarse constancia de la existencia de una gran diversidad de experiencias, tanto en contenido como en diseño. Los programas implementados por las Diputaciones Provinciales de Salamanca, Segovia y Valladolid pueden servir de indicadores y ejemplos del papel asumido por estos entes locales.

La Diputación Provincial de Salamanca, por ejemplo, ha diseñado distintas iniciativas de atención a personas y familias desfavorecidas y en situación de riesgo de exclusión, recogidas en el *Plan Provincial de Servicios Sociales 2006/2010*²⁶, además de planes específicos para la intervención con jóvenes, sobre drogas y de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Las medidas para la inclusión social se articulan en torno a dos grandes áreas de intervención: la atención a familias y el apoyo a inmigrantes. Respecto a la atención familiar, la cobertura de necesidades básicas por la vía de ayudas económicas no periódicas (como ingresos en residencias de carácter temporal y emergencia, reparaciones imprescindibles en la vivienda habitual, la adquisición de prótesis o la adquisición de alimentos) se combina con una atención a las familias en riesgo de exclusión y una intervención especializada de orientación laboral de carácter territorial (fomento del autoempleo, itinerarios individualizados de inserción, búsqueda activa de empleo, desarrollo de habilidades personales, microcréditos, etc.). La atención a inmigrantes, por otro lado, contempla medidas de carácter similar a las dirigidas a familias desfavorecidas, añadiendo

²⁶ Plan Provincial de Servicios Sociales de la Diputación de Salamanca. Consulta on line: www.lasalina.es/bienestarsocial/pdfs/planareasocial06.pdf.

los servicios de información especializada sobre recursos sociales, regularización, arraigo, reagrupamiento, etc.

La Diputación de Segovia cuenta con un *Plan Local de Acción Social*²⁷ que aborda, entre otros aspectos, la reorganización territorial de la acción social provincial, la mejora de los mecanismos de coordinación, el uso de las tecnologías de la información, el diseño de un catálogo de prestaciones y la homogeneización de la producción documental. Entre esas iniciativas, también contempla la mejora de los servicios y prestaciones sociales dirigidos a la lucha contra la exclusión social: las ayudas de urgente necesidad (impulso de proyectos integrales, exploración de nuevas formas de ayuda como microcréditos), la inserción laboral (proyectos integrales de inserción sociolaboral, itinerarios individualizados, fomento de la acción comunitaria, intervención especializada con gitanos) y atención a inmigrantes (sensibilización comunitaria, acompañamiento personalizados y gestión de ofertas laborales). La Diputación segoviana cuenta asimismo con un *Programa de Inclusión Social*²⁸, adaptado a las condiciones socioeconómicas de la realidad rural, que plantea tres tipos de intervenciones: individuales (información, acogida, detección precoz de necesidades, desarrollo de habilidades sociales, derivación de casos y puesta en marcha de medidas de acercamiento al empleo...), grupales (como espacios de relación profesional en los que reforzar el vínculo entre educadores y usuarios) y comunitarias (sensibilización, coordinación con entidades públicas y privadas, seguimiento de situaciones que inciden negativamente en la inclusión social, etc.).

Para cerrar esta breve revisión de algunas de las medidas provinciales de lucha contra la exclusión podemos hacer alusión al *Programa de Inclusión Social*²⁹ de la Diputación Provincial de Valladolid, dirigido a personas o familias en situación o riesgo de exclusión social. Estructurado en torno a tres grandes áreas –garantía de acceso a recursos y apoyo a familias, movilización de agentes sociales y apoyo a colectivos especialmente vulnerables–, se plantea como misión el fomento de la autonomía de los grupos más desfavorecidos en orden a incrementar su integración y participación social. El empleo es, como en el resto de medidas provinciales, uno de los elementos centrales de la acción para la inclusión social. Asimismo, el refuerzo de los

²⁷ Plan Local de Acción Social de la Diputación Provincial de Segovia 2005/2008. Consulta on line: www.dipsegovia.es/uploads/descargas/Bsocial/PLAN%20LOCAL%202005-2006.pdf.

²⁸ Estrategias locales por la inclusión social en Castilla y León: ejemplos de políticas y métodos de coordinación. Ponencia en el Seminario de Políticas y Estrategias de Inclusión Social organizado por la Fundación Luis Vives y EAPN-Castilla y León. Consulta on line: www.fundacionluisvives.org/upload/70/57/dip_provincial_segovia.pdf.

²⁹ Plan de Inclusión Social de la Diputación Provincial de Valladolid. Consulta on line: www.diputacion-devalladolid.es/accion_social/pr_inclusion_social/inclusion.shtml?idboletin=1558&idseccion=8347.

canales de coordinación entre los agentes sociales locales o la actuación interdisciplinar revela una aproximación, al menos sobre el papel, al fenómeno de la exclusión desde parámetros globales y multidimensionales.

La lectura de la documentación analizada permite concluir, aunque sea sólo a nivel descriptivo y sin pretensión ninguna de representatividad, que los ejes esenciales en torno a los que se articula la acción provincial pro-inclusión social son tres: la garantía de la cobertura de necesidades básicas, la asistencia a personas y familias en riesgo de exclusión social, y la atención a colectivos específicos (inmigrantes y gitanos, esencialmente). Todas las experiencias vinculan la acción pro-inclusión con la actuación de los servicios sociales básicos y, aunque en ocasiones se refleja la conexión con otras áreas del bienestar (vivienda, empleo o educación), éstas asumen un papel secundario o poco explicitado. En todos los documentos analizados el empleo es considerado una de las vías prioritarias para la inclusión social e, incluso en algunos de ellos, es descrito como la “vía fundamental”. La intervención individualizada se articula, además, con la realizada en el entorno comunitario, contexto éste de particular importancia en el medio rural, objeto particular de la acción provincial.

6.2.2.2 ALGUNAS EXPERIENCIAS IMPLEMENTADAS POR LOS AYUNTAMIENTOS

Como apuntábamos en el apartado anterior, el protagonismo que los entes públicos locales están llamados a asumir en la promoción del bienestar encuentra un notable eco en la legislación regional y nacional. Ya hemos señalado, por ejemplo, que la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local (de carácter nacional) y la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León establecen que los municipios con población superior a 20.000 habitantes-equivalentes ejercerán competencias en materia de prestación de servicios sociales. Asimismo, ya quedó dicho que la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales reconoce el importante papel que los Ayuntamientos han de asumir en la inserción social de personas en situación o riesgo de exclusión social.

Al igual que en el caso de las Diputaciones Provinciales, y sin pretender alcanzar un objetivo de representatividad, trataremos aquí de evidenciar el papel que los Ayuntamientos castellanos y leoneses están asumiendo en la promoción de la inclusión social, con la descripción de las experiencias realizadas en los últimos años por los Ayuntamientos de dos capitales de provincia, Ávila y Burgos, y de uno de los municipios con más de veinte mil habitantes de la Región, Medina del Campo.

La diversidad de planteamientos en la lucha contra la exclusión social es una de las observaciones más habituales al hablar de la acción de los gobiernos locales, tal y como ha puesto de manifiesto la Fundación Luis Vives como conclusión a su esfuerzo

de analizar las políticas de inclusión social en España³⁰. Algunos de los Ayuntamientos contemplan la lucha contra la exclusión social en un único plan, aunque la mayoría de Ayuntamientos y Diputaciones lo hacen a través de planes sectoriales y específicos por colectivos o materias. Los Ayuntamientos de Ávila, Burgos y Medina del Campo son buenos representantes de la segunda opción, con propuestas enmarcadas, casi siempre, en planes más amplios de carácter estratégico para el conjunto de los servicios sociales.

El *Plan Municipal de Inclusión Social* de Ávila³¹ se dirige a aquellos grupos de población especialmente vulnerables en el entorno local y, en especial, a los que el plan denomina “grupos de riesgo”: minorías étnicas, personas sin hogar, familias monoparentales con cargas familiares no compartidas, mujeres víctimas de violencia de género, menores con expedientes de protección, menores infractores, liberados condicionales y exreclusos, y drogodependientes y exdrogodependientes. Adoptando como principios básicos la prevención, la coordinación, la atención individualizada e integral y la inserción, se plantea como objetivo la detección precoz, prevención, orientación, atención y asistencia a personas, familias y colectivos en situación o riesgo de exclusión social. En su metodología adopta el proyecto individualizado de inserción y la intervención con casos como elementos básicos, reforzando especialmente la coordinación interprofesional e interinstitucional. Prueba de este énfasis en la actuación coordinada es el modelo organizativo diseñado para la puesta en marcha del Plan, con el aprovechamiento de las plataformas de coordinación existentes y la creación de una Comisión de Inclusión Social.

El *Plan Municipal Sectorial de Acciones para la Inclusión Social* del Ayuntamiento de Burgos³² ejemplifica otra de las modalidades de planificación y organización de la acción para la lucha contra la exclusión. Estructurado en torno a las áreas tradicionales de organización de la acción pro-bienestar (vivienda, empleo, educación, salud, participación social), añade, además, otras tres áreas de acción: la atención a grupos específicos en situación de gran exclusión social (así denomina el plan a gitanos, inmigrantes rumanos de etnia gitana, personas sin hogar, mujeres prostituidas víctimas de

³⁰ La Fundación Luis Vives, en colaboración con otras entidades, puso en marcha en 2009 el proyecto “A favor de la Inclusión Social-Integractúa”, orientado a fortalecer las políticas de inclusión social, sobre todo en el ámbito local. Algunas de las conclusiones del seminario regional en Castilla y León puede verse en: www.fundacionluisvives.org/temas/inclusion_social/las_politicas_de_inclusion_social_en_las_comunidades_autonomas/castilla_y_leon/index.html.

³¹ Consulta on line en: www.fundacionluisvives.org/temas/inclusion_social/las_politicas_de_inclusion_social_en_las_comunidades_autonomas/murcia/index.html.

³² Consulta on line en: www.aytoburgos.es/docs/Secciones/Servicios%20Sociales/I%20PLAN%20ACCIONES%20PARA%20INCLUSI%C3%93N%20SOCIAL.pdf.

trata o tráfico, familias de pobreza persistente y jóvenes con características especiales, tales como absentismo, expediente judicial, etc.); el apoyo a familias en situación o riesgo de exclusión social (mediante el acceso a recursos normalizados y la garantía de ingresos mínimos); y el área de calidad (orientado a la puesta en marcha de actuación de evaluación, identificación y difusión de buenas prácticas o consideración del enfoque de género). Respondiendo a las exigencias contempladas en este último área, el plan incorpora herramientas a utilizar en los procesos de evaluación interna y contempla la realización de una evaluación externa complementaria.

Por último, el *Plan Sectorial de Exclusión Social* del Ayuntamiento de Medina del Campo³³ (Valladolid) se enmarca dentro del *Plan Estratégico Municipal de Servicios Sociales*. Esta modalidad de planificación incorpora, pues, la acción sectorial con la integral, a diferencia de otras propuestas municipales en las que ambas aproximaciones, aunque vinculadas, se encuentran diseñadas de forma independiente. En el caso de Medina del Campo, el Plan se estructura en torno a cuatro líneas estratégicas que tratan de afrontar, al mismo tiempo, retos organizativos y metodológicos: la mejora de la coordinación institucional, la promoción de estrategias de sensibilización social, la adopción del plan individualizado de inserción como eje de la intervención integral y la puesta en marcha de intervenciones activas y de promoción personal e igualdad de oportunidades. Este plan identifica siete áreas de actuación que van desde la información y orientación hasta la promoción e inserción laboral y la intervención específica con la minoría étnica gitana. No quedan fuera otras dimensiones de la acción pro bienestar con gran impacto en la inclusión: la sensibilización social, el fomento del voluntariado y la formación e investigación.

6.3 Políticas y actuaciones contra la exclusión social en Castilla y León.

Consideraciones finales

6.3.1 Sobre las actuaciones a favor de la inclusión social en Castilla y León

Los tres niveles en los que se organiza la estructura territorial del Estado tienen competencias en materia de política social y servicios sociales. La inexistencia de una ley marco reguladora de servicios sociales explica la disparidad de planteamientos al respecto entre las diversas Comunidades Autónomas. El “Plan Concertado para el

³³ Consulta on line en: www.ayto-medinadelcampo.es/documentos/Servicios%20Sociales/PLAN%20MUNICIPAL%20SERVICIOS%20SOCIALES.pdf

desarrollo de prestaciones básicas de Servicios Sociales de Corporaciones Locales” planteado en 1988 por el Gobierno Central ha conseguido cierta homogeneidad entre las diferentes Comunidades Autónomas a la hora de plantear y desarrollar la Red de Servicios Sociales Básicos. Las características y funciones de estos servicios permiten comprender su papel relevante en materia de prevención, atención y promoción de personas en riesgo o situación de exclusión social. Estos servicios o, lo que es lo mismo, la red de atención social primaria juega un papel destacado en la prestación de las atenciones y apoyos necesarios ajustados a la situación personal y familiar de los afectados por situaciones de exclusión. Entre estos apoyos destaca la Renta Mínima de Inserción, que se constituye en un importante instrumento en los procesos de inserción. Dado que la lucha contra la exclusión requiere la participación de distintos agentes, resulta ser una buena noticia la reciente creación (mayo de 2009) de las Comisiones Provinciales de Inclusión Social.

Desde que en 1990 se planteara la creación de una prestación económica de garantía de ingresos mínimos como medio de prevención y atención a situaciones de exclusión, se han ido sucediendo una serie de cambios en la consideración, requisitos de acceso y gestión de esta ayuda. En materia de garantía de rentas en Castilla y León destaca la inclusión en el art. 13.9 del Nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León de una referencia expresa al derecho a una renta garantizada para aquellas personas que se encuentren en situación de exclusión. El gasto y número de perceptores de este tipo de rentas en Castilla y León es relativamente menor en comparación con el conjunto de España y la distribución es muy desigual en las provincias de la Región. El pasado mes de diciembre de 2009, el Gobierno de la Comunidad, junto con las organizaciones empresariales y las sindicales, en el marco del Diálogo Social, llegaron a un acuerdo en materia de “Renta Garantizada de Ciudadanía (RGC)”, considerando a ésta como un derecho subjetivo de la ciudadanía de Castilla y León en riesgo o en situación de exclusión social.

En materia de acciones para la inclusión social resulta especialmente relevante el Plan Regional Sectorial de Acciones para la Inclusión Social que comprende actuaciones en distintas materias o dimensiones de la inclusión social: familia, vivienda, empleo educación, salud, participación social y apoyo a colectivos especialmente vulnerables. Igualmente significativa resulta la financiación que desde la Administración Regional se hace a las Entidades Locales para el desarrollo de programas de lucha contra la exclusión social y que ascendió a 3,7 millones de euros.

Sin duda, la exclusión social es un grave problema que compromete al conjunto de la sociedad en su prevención, tratamiento y erradicación. A los poderes públicos les compete la puesta en marcha de políticas sociales de inclusión desde los diferentes sistemas: empleo, vivienda, salud, educación, garantía de renta... y, por supuesto, desde los servicios sociales. Respecto a estos últimos es necesario reforzar y potenciar

su capacidad para ofrecer apoyos y acompañamiento para el desarrollo personal y la integración en la comunidad, consolidándolos así como un pilar en la lucha contra la exclusión. Para ello, es preciso evitar reducir a los servicios sociales básicos a una oficina de gestión de prestaciones y potenciar una atención personalizada donde el acompañamiento y el apoyo personal sean la base de una intervención más próxima, comunicativa, preventiva, promocional, etc. y no un mero servicio asistencial.

6.3.2 Sobre la dimensión local de las políticas de inclusión social

Las Corporaciones Locales tiene la responsabilidad de desplegar en el plano local tanto la estrategia social perfilada en la UE como las iniciativas a favor de la inclusión social procedentes de otras Administraciones Públicas supralocales. Ese compromiso ha venido concretándose a partir de las diferentes normativas que, como hemos visto, han ido atribuyendo a las entidades locales competencias propias o delegadas de muy diferentes ámbitos (dependencia, servicios sociales, educación, etc.), pero todas ellas tendentes a mejorar el nivel de bienestar de los ciudadanos.

En Castilla y León, al igual que en otras Comunidades Autónomas, las entidades locales han ido desempeñando un papel crecientemente activo y visible en materia de inclusión social. Como ya señalaba el *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2008-2010*, un número significativo de corporaciones locales (municipios y diputaciones/provincias) tienen o están en proceso de tener un Plan de Inclusión, a lo que hay que sumar aquéllos que optan por articular sus compromisos y recursos en planes integrales o en planes específicos por colectivos (como por ejemplo los planes de integración de inmigrantes). Estas iniciativas son mayoritariamente lideradas por el correspondiente área, departamento o concejalía de servicios sociales, aunque resulta fundamental para el éxito en el logro de los objetivos la movilización de todas las instancias, recursos y agentes, la mejora de la participación de la sociedad civil y la estrecha cooperación entre las administraciones locales, regionales y nacionales con el fin de evitar duplicidades, crear sinergias y corregir desequilibrios.

Para poder implicarse en el desarrollo de programas para la inclusión social, las Administraciones Locales no sólo deben tener las competencias correspondientes, sino también los recursos financieros necesarios. Pero las entidades locales tienen una capacidad recaudatoria muy limitada y, por tanto, dependen en buena medida de la Administración Central y de la Autonómica para el desarrollo de dichos programas. Urge, en este sentido, un replanteamiento serio y eficaz para hacer frente al problema de las fuentes de financiación de las entidades locales.

VII. EL PAPEL DEL TERCER SECTOR EN LA LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN CASTILLA Y LEÓN



VII. EL PAPEL DEL TERCER SECTOR EN LA LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN CASTILLA Y LEÓN

En el marco de la aplicación de las directrices de la Estrategia Europea de Inclusión Social se pone de manifiesto la importancia de la movilización de todos los actores sociales y de la sociedad civil en la lucha contra la exclusión social, como uno de los mecanismos de actuación adecuados para la consecución de los objetivos perseguidos.

En esta línea, junto a las actuaciones de las Administraciones Públicas a distintos niveles de gobierno (Europeo, Estatal, Regional y Local), cabe destacar, de modo especial, la labor fundamental que en la lucha contra la exclusión social y en la atención directa a las personas excluidas viene desempeñando el denominado Tercer Sector Social y que está conformado por diversos tipos de organizaciones y entidades no gubernamentales dedicadas a la acción social.

La relevancia de este sector en el marco de las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social obedece, fundamentalmente, a su tradicional labor como agente proactivo para la inclusión social de las personas a través de los numerosos programas y actividades propias que estas entidades llevan a cabo y al hecho de que normalmente cuentan con una larga y amplia experiencia y constatada eficacia en la atención directa a las personas que se encuentran en situación de pobreza y exclusión social; y asimismo, por su participación en calidad de entidades colaboradoras en muchas de las iniciativas correspondientes que emanan de las Administraciones Públicas.

De acuerdo con ello, al igual que se ha venido realizando con las actuaciones a favor de la inclusión social de las distintas Administraciones Públicas, en este Capítulo se hace extensivo el análisis al conjunto de entidades que configuran ese Tercer Sector Social en Castilla y León. A tal fin, se toman en consideración las aportaciones de este tipo de entidades en el marco de la legislación y la planificación de la acción social en la Región, así como su participación directa en los procesos de lucha contra la exclusión social.

Previamente a dicho análisis, sin embargo, se lleva a cabo una breve conceptualización de este sector y una caracterización del mismo, así como de sus entidades singulares, en el contexto actual de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

7.1 El tercer sector social: conceptualización y principales señas de identidad

Desde el comienzo del período democrático hasta la actualidad ha tenido lugar en España una extensión progresiva de los derechos sociales que se ha visto reflejada en ámbitos diversos como la educación, la salud, la garantía de rentas y los servicios sociales. En este último, el protagonismo de las comunidades autónomas no tarda en hacerse visible dado que, como hemos visto en apartados anteriores, el asunto fue incorporado de forma inmediata en los primeros procesos de transferencias de competencias desde la administración central a los entes regionales.

De forma paralela, en el mismo período se ha producido una diversificación de los procesos de exclusión social y del reconocimiento de sus derivaciones (riesgo, vulnerabilidad...), cambiando tanto en su dimensión cuantitativa (afectando a colectivos diversos, desde jóvenes y mujeres hasta minorías étnicas o inmigrantes), como en su dimensión cualitativa (por ejemplo, se ha superado la consideración exclusiva o fundamentalmente económica, se ha reconocido su carácter dinámico y se ha estimado la importancia del capital simbólico y del capital social en su generación y reproducción).

Este doble proceso tiene lugar en un entorno sociopolítico definido por la relación simbiótica que establecen los agentes sociales, sean públicos o privados, y dentro de éstos, con y sin ánimo de lucro. De tal forma que no es posible entender la acción social moderna en general, y la intervención para la inclusión social en particular, sin considerar la necesaria e intensa corresponsabilidad del sector público, del sector privado y del sector sin ánimo de lucro, representantes cada uno de ellos de órdenes sociales diferenciados (Estado, mercado y sociedad civil).

Cada uno de estos agentes tiene diferentes fundamentos básicos y se rige por lógicas institucionales diversas: el mercado se basa en el intercambio, en la ganancia y el beneficio privado, el Tercer Sector se afianza en la disponibilidad, la gratuidad y la solidaridad, y el sector público se orienta a la búsqueda del interés general con criterio universalista basándose en la lógica del derecho y en la coerción formal (Casado, 1999; Vidal Fernández, 2003). Pero, en este caso, las diferencias, lejos de enfrentar a estos tres agentes sociales, les convierten en complementarios en múltiples áreas y dimensiones.

En ese proceso de complementariedad, las organizaciones no lucrativas de acción social (en adelante, Tercer Sector Social) ofrecen ciertas peculiaridades derivadas de la naturaleza de los *inputs* de las organizaciones que lo componen –el carácter voluntario de los recursos humanos–, la naturaleza de los bienes y servicios que proveen, orientados al bien común (Marcuello Servós, 2000), –a la mejora o incremento del bienestar social y la calidad de vida–; y la forma en que distribuyen los benefi-

cios –nunca entre los gestores o emprendedores, salvo entendida como “*compensación razonable*” – (Morris, 2000). En sí mismo, el Tercer Sector Social acredita un valor añadido específico y propio que le hace indispensable en la generación de un desarrollo social y en la profundización de la participación social, especialmente para grupos vulnerables y excluidos.

Las entidades voluntarias son, desde este punto de vista, necesarias en la lucha contra la exclusión social en la medida en que pueden contribuir a prevenirla, modificarla y/o erosionarla en diferentes ámbitos (Marbán Gallego y Rodríguez Cabrero, 2006): gestionando proyectos sociales para la inclusión social; prestando servicios, diversificando la oferta y satisfaciendo carencias o ausencias de servicios públicos; creando nuevas formas de seguridad colectiva que amortigüen la precariedad laboral y social; actuando como defensoras contra actitudes insolidarias y contribuyendo a reforzar las positivas; garantizando valores de participación, voluntariado y protección de las minorías más débiles; incluso consolidando nuevos espacios de empleo en el seno de las organizaciones del Tercer Sector Social¹. Las organizaciones voluntarias se convierten en entornos de empoderamiento en los que se capacita tanto a los miembros que participan directamente en su gestión como a los beneficiarios de su acción, se fomenta su conocimiento y reconocimiento mutuo, se favorece su autonomía y, en esa medida, se lucha contra la exclusión de las vías de participación social (Franco Rebollar y Guilló Girard, 2009).

Por si esto fuera poco, el Tercer Sector Social, además de trabajar directamente con personas y grupos de exclusión en la mejora de su integración sociolaboral, en la gestión de proyectos sociales y la sensibilización/reivindicación, impulsa, colabora y, en algunos casos suple, a los organismos públicos en el conocimiento y la investigación sobre la exclusión social (Marbán Gallego, 2007)².

¹ Prueba del significativo papel del Tercer Sector Social en la lucha contra la exclusión social es el *Plan Extraordinario de Fomento de la Inclusión Social y la Lucha contra la Pobreza 2010*, recientemente aprobado por el Consejo de Ministros. En él se establece el apoyo al desarrollo del Tercer Sector como una de las tres medidas fundamentales. Este apoyo se concreta en:

- a) la creación de un fondo extraordinario de treinta millones de euros para las entidades del Tercer Sector Social;
- b) el incremento del porcentaje y la cantidad de la subvención del 0,7 por 100 del IRPF destinada a los programas de exclusión social; y
- c) la posibilidad de las entidades voluntarias de solicitar el acceso a las líneas de crédito ICO existentes para completar los programas del Fondo Social Europeo (Fuente: www.la-moncloa.es/ActualidadHome/2009-2/260210-enlacemedidas).

² Las acciones de reflexión y debate acerca de la exclusión implementadas por la Red Europea de Lucha contra la Exclusión en Castilla y León y por las organizaciones miembros de ella son un buen ejemplo de esta estrategia de gran efecto multiplicador (Seminario a favor de la inclusión social: Castilla y León IntegrACTÚA; puede verse en: www.eapncastillayleon.es).

Partiendo de estos presupuestos, el objetivo de este apartado es indagar acerca del papel asumido por el Tercer Sector Social en el área de los servicios sociales, en general, y en la lucha contra la exclusión en particular. Ubicándonos en estos dos planos (los servicios sociales y la acción para la inclusión social), trataremos, en primer lugar, de comprobar en qué medida el Tercer Sector Social aparece reflejado en la legislación y en la planificación regional de servicios sociales para, en un segundo momento, examinar su importancia real desde el análisis de los recursos públicos movilizadores y de los programas desarrollados por dichas entidades.

Con este fin, además de los estudios más recientes sobre el Tercer Sector en España y las reflexiones teóricas más significativas en esta materia, se ha utilizado el escaso, y no siempre adecuadamente sistematizado y expuesto, material documental que publica la Gerencia de Servicios Sociales (organismo autónomo de carácter administrativo para la gestión y administración de los recursos destinados a la protección social en el ámbito regional), así como los informes anuales (de 1991 a 2008) sobre la situación económica y social regional que publica el Consejo Económico y Social de Castilla y León (en adelante, CESCyL).

La información recogida en estos documentos y, por lo tanto, las conclusiones aquí obtenidas, han de utilizarse con mucha cautela por dos razones: de un lado, sólo son accesibles *on line* las memorias de la Gerencia de Servicios Sociales de cinco años³, los datos consignados en ellas no son siempre los mismos y la estructura de exposición cambia con frecuencia; de otro lado, ni las memorias ni los informes referenciados tienen como objetivo documentar la acción del Tercer Sector Social en las políticas sociales públicas, lo que hace que, en algunos casos, no se citen los nombres de las entidades no lucrativas que reciben fondos públicos o que no se reflejen los recursos asignados a estas organizaciones ni los programas implementados por ellas. De hecho, se podría decir que ni las políticas sociales (por lo menos hasta el año 2000), ni mucho menos el Tercer Sector Social, han sido objeto de una atención específica en los informes del CESCyL. En consecuencia, la información obtenida a partir de estas fuentes no puede utilizarse para hacer un balance exhaustivo y certero de la implicación del Tercer Sector Social en las políticas sociales públicas; tan sólo nos ha de servir, en las páginas siguientes, como un indicador (el único disponible para los investigadores) de aproximación a este fenómeno.

7.1.1 El Tercer Sector Social: concepto

Como se ha apuntado en la literatura sobre el Tercer Sector publicada en los últimos años, la estructura institucional de las sociedades industrializadas de mercado

³ Años 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006. Fuente: www.jcyl.es.

se caracteriza por la existencia de tres grandes sectores: el Sector Público, el Sector Privado Mercantil y el Sector Privado no Lucrativo (De Lorenzo García, 2003). El primero lo conforman las administraciones públicas, los organismos autónomos y las empresas públicas, caracterizadas todas ellas porque el control último corresponde a representantes elegidos por la sociedad o, en general, a individuos o grupos legitimados por el poder político. El Privado Mercantil está compuesto por entidades que desarrollan actividades con ánimo de lucro, controladas en última instancia por propietarios privados. El Sector Privado no Lucrativo o Tercer Sector, por último, sería el conformado por todas aquellas organizaciones que no pertenecen a ninguno de los otros dos sectores. Se tiende a decir, siguiendo este hilo argumental, que el Tercer Sector es todo lo que no es Estado ni Mercado.

La discusión en relación al término Tercer Sector aparece en la amplia bibliografía existente sobre sociedad civil y capital social, desde las publicaciones más lejanas hasta las monografías o estudios aparecidos en los últimos años. Prueba de ello es la publicación del Diccionario de Sociedad Civil, Filantropía y Sector Non-Profit, en el que, sucintamente, se recoge que el término “ha sido aplicado a todas las organizaciones que, por una razón u otra, no encajan en la dicotomía de mercado versus sector público”. Asimismo, este Diccionario, tras indicar que se trata de un término de uso predominante en la Unión Europea y en Latinoamérica, recomienda la utilización del término Tercer Sistema –Third System– refiriéndose a aquellas organizaciones que “ni son agencias gubernamentales ni firmas con ánimo de lucro, e incluye cooperativas, sociedades mutuas, asociaciones, grupos de autoayuda, fundaciones, agencias de caridad y de voluntariado y organizaciones no lucrativas” (Anheier y List, 2005: 264).

Esta propuesta se puede encuadrar en lo que se ha dado en llamar una definición residual y negativa del Tercer Sector (Navarro Yáñez, 2001) que se queda, por lo general, en un mero reconocimiento de las fronteras que delimitan a uno (Tercer Sector) y otros (Estado y mercado), demostrándose cautiva de la “persistencia del binomio público/privado, de la tradición liberal que pone obstáculos a los intentos de conceptualizar un espacio que se superpone a ambos y que rebasa esa dicotomía” (Jerez y Revilla, 1997: 29).

A los efectos de este trabajo haremos nuestra una de las definiciones más aceptadas y reconocidas en la literatura sobre Tercer Sector, aportada por Lester M. Salamon y Helmut K. Anheier (1997) en su conocido análisis de carácter internacional *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project* y que han dado en llamar “definición estructural/operativa”, en contraposición con las definiciones legales, económicas o funcionales (Salamon y Anheier, 1992). Para estos autores, las organizaciones incluidas bajo la etiqueta Tercer Sector o, en su terminología, sector voluntario privado sin fines de lucro, comparten una serie de rasgos comunes de orden estructural y operativo (Salamon y Anheier, 1997). Son entidades que:

- a. cuentan con una presencia y una estructura institucional –organización y funcionamiento estructurado y formalizado, cierta estabilidad y duración en el tiempo, límites claros y definidos, órganos de gobierno y gestión, normas sociales y roles, cierto grado de visibilidad social...–;
- b. son privadas –existencia institucionalmente separada de la esfera pública estatal–; son autónomas –capacidad de autocontrol institucional de sus propias actividades mediante estatutos propios, responsabilidad corporativa..., sin estar controladas por entidades externas–;
- c. no reparten beneficios entre los propietarios o administradores –les es negada la posibilidad de remunerar el capital social bajo la forma de útiles distribuidos a los propietarios o la dirección, aunque pueden obtenerlos como consecuencia de las actividades desarrolladas y reinvertirlos en función de la misión corporativa de la organización–; y
- d. cuentan con participación voluntaria –en términos de dinero, recursos humanos, tiempo–.

Por Tercer Sector Social podríamos entender en una acepción reducida, “aquellas organizaciones voluntarias y no lucrativas que prestan atención social a colectivos que se supone necesitados de ella, de manera complementaria o concurrente con el Estado y el mercado” (Pérez-Díaz y López Novo, 2003: 53). Estaríamos hablando, pues, de una parte del Tercer Sector vinculado a la satisfacción de necesidades o a la superación de problemas sociales y, por lo tanto, dedicadas a la intervención social, entendiendo ésta como la que se realiza de manera formal u organizada, trata de responder a necesidades sociales, tiene como propósito primario el desenvolvimiento autónomo y la integración de las personas en su entorno social y aspira a una legitimación pública o social (Fantova, 2005).

En la búsqueda de una acepción mucho más restringida, podríamos asumir, haciendo nuestra la autodefinición que las propias organizaciones que lo conforman realizan de sí mismas, que el Tercer Sector Social es el “ámbito formado por entidades privadas de carácter voluntario y sin ánimo de lucro que, surgidas de la libre iniciativa ciudadana, funcionan de forma autónoma y solidaria tratando, por medio de acciones de interés general, de impulsar el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales, de lograr la cohesión y la inclusión social en todas sus dimensiones y de evitar que determinados colectivos sociales queden excluidos de unos niveles suficientes de bienestar” (Plataforma de ONG de Acción Social, 2006: 13).

En tanto organizaciones del Tercer Sector, las entidades del Tercer Sector Social cuentan con una estructura institucional definida, son privadas, autónomas –aunque algunas de ellas pueden depender de otras organizaciones religiosas o comerciales–, no reparten beneficios entre los propietarios o administradores y cuentan

con participación voluntaria. Pero a éstas, además añaden otros rasgos significativos determinados por sus fines, ámbitos de acción y colectivos a los que se dirigen.

Así, buena parte del amplio abanico de entidades que conforman lo que consideramos Tercer Sector Social –asociaciones, fundaciones, organizaciones de autoayuda...– comparte un mismo ideario sobre las características que las identifica y diferencia de otras organizaciones de iniciativa social (Spear et al., 1994). Son instituciones que “desarrollan su actividad prioritariamente en el ámbito de la acción social, a favor de los demás y de intereses sociales colectivos”⁴ y tienen como fines la detección de necesidades sociales, la denuncia de aquellas situaciones que atentan contra los derechos humanos, sociales y económicos, la configuración de cauces de diálogo y espacios de debate que generen procesos de resolución de conflictos, la intervención en la realidad a través de una acción social transformadora, la estimulación de la participación de la ciudadanía, la promoción del desarrollo del Estado Social y de Derecho, el desarrollo de la justicia social y el fomento de una cultura de la solidaridad⁵. Se sitúan, por lo tanto, en un ámbito axiológico definido en el que confluyen valores de índole y naturaleza diversa –justicia social, solidaridad, participación,...– orientados hacia la construcción, mejora y transformación de la sociedad.

De hecho, cuando se habla de actividades sociales del Tercer Sector (y, por ende, de Tercer Sector Social), quienes así lo hacen suelen referirse a un “núcleo duro de actividades orientadas a contrarrestar los efectos de la exclusión social y evitar que determinados colectivos sociales caigan por debajo de un nivel mínimo de decoro o decencia, según el criterio convencional de la sociedad en cuestión” (Pérez-Díaz y López Novo, 2003: 35), es decir, se sitúan en la acepción restringida.

Sus ámbitos de acción y los colectivos a los que se dirigen son extremadamente variados: servicios para la infancia, juventud, familia, mujer, enfermos, personas con discapacidad, personas mayores, refugiados, personas sin hogar, servicios de emergencia y ayuda, organizaciones de comunidad, de desarrollo social, asociaciones cívicas, grupos de derechos y libertades cívicas, de derechos humanos, de rehabilitación de reclusos, de atención a toxicómanos, de fomento de voluntariado, de cooperación al desarrollo,... y sus actividades son tan diversas como la promoción del voluntariado, los programas integrales y otras de claro carácter social (Fundación Tomillo, 2000).

Por lo tanto... ¿De qué hablamos cuando utilizamos el término Tercer Sector Social? ¿Qué organizaciones forman parte del mismo? ¿Qué criterios han de utilizarse para

⁴ Apartado 1, “Definición de organizaciones de voluntariado”, Código ético de las organizaciones de voluntariado, Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España, 2001.

⁵ Apartado 2, “Fines de las organizaciones de voluntariado”, Código ético de las organizaciones de voluntariado, Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España, 2001.

decidir la inclusión o exclusión de entidades? Responder a estas preguntas se convierte en una empresa compleja porque, además de la diferente terminología utilizada en la literatura sobre el particular (tercer sector social, entidades voluntarias de acción social, tercer sector cívico-social, ONG de acción social), las fronteras, aunque pudieran parecer nítidas, son fácilmente permeables, haciendo posible la incorporación a este sector de las cajas de ahorro, las empresas de inserción, las cooperativas de iniciativa social... o, precisamente, justificando su exclusión (Gómez y Román, 2007; Pérez Díaz y López Novo, 2003; Castiñeira, 2003).

Asimismo, la introducción de la presencia de efectivos voluntarios como un elemento diferenciador del Tercer Sector Social podría hacer decantar la estrategia seleccionadora únicamente hacia las entidades denominadas solidarias, voluntarias o de voluntariado (Ariño Villarroja, 2001; González Blasco, 1998; Medina Tornero, 2003), obviando aquellas que no consideran éstas entre sus elementos definidores.

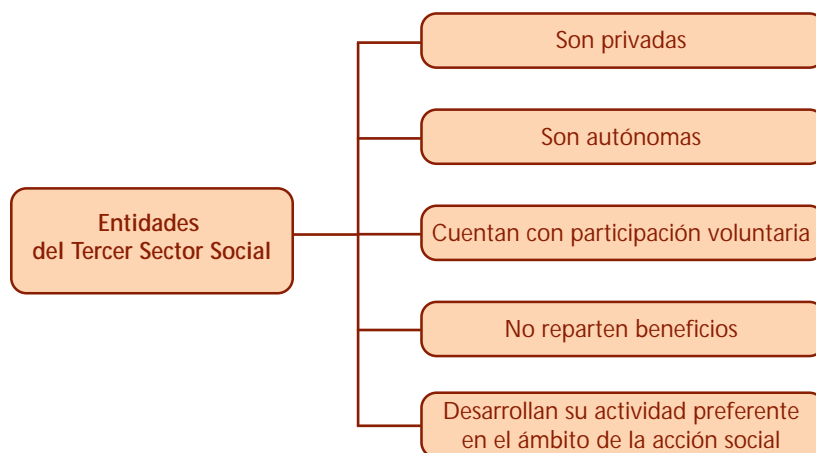
En conclusión, se ha abordado la definición del Tercer Sector Social entendiendo por tal el conformado por aquellas organizaciones que cuentan con una estructura institucional definida, son privadas, autónomas, no reparten beneficios entre los propietarios o administradores, cuentan con participación voluntaria y *desarrollan su actividad prioritariamente en el ámbito de la acción social, a favor de los demás y de intereses sociales colectivos*⁶. Pueden tener como fines la detección de necesidades sociales, la denuncia de aquellas situaciones que atentan contra los derechos humanos, sociales y económicos, la configuración de cauces de diálogo y espacios de debate que generen procesos de resolución de conflictos, la intervención en la realidad a través de una acción social transformadora, la estimulación de la participación de la ciudadanía, la promoción del desarrollo del Estado Social y de Derecho, el desarrollo de la justicia social y el fomento de una cultura de la solidaridad⁷. La figura 7.1.1 recoge las distintas dimensiones incluidas en el concepto de Tercer Sector Social.

La aplicación operativa de esta conceptualización conlleva la exclusión, dudosa en algunos casos, de cooperativas, sociedades anónimas laborales, mutuas de seguros, cajas de ahorros y similares, colegios profesionales, empresas de inserción, entidades culturales y fundaciones hospitalarias o de atención sanitaria. Incluye, por el contrario, aquellas entidades que cumplen los requisitos citados anteriormente, con independencia de su naturaleza jurídica: asociaciones, fundaciones, entidades religiosas, corporaciones de derecho público, federaciones y confederaciones de asociaciones.

⁶ Apartado 1, “Definición de organizaciones de voluntariado”, Código ético de las organizaciones de voluntariado, Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España, 2001.

⁷ Apartado 2, “Fines de las organizaciones de voluntariado”, Código ético de las organizaciones de voluntariado, Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España, 2001.

Figura 7.1.1 Dimensiones del concepto de Tercer Sector Social



Fuente: Elaboración propia.

7.1.2 El Tercer Sector Social en Castilla y León: algunas señas de identidad

A diferencia de lo que ocurre en otros ámbitos territoriales (Andalucía, Aragón, Cataluña, Galicia, Madrid, Murcia, País Vasco o Valencia)⁸, no contamos por el momento con estudios sobre el alcance del Tercer Sector Social en Castilla y León en su conjunto. Existen trabajos sobre este fenómeno, pero se trata de aproximaciones que o no cuentan con una base empírica propia⁹ o analizan aspectos concretos y específicos del asunto¹⁰. No disponemos, pues, de una aproximación descriptiva general a las dimensiones del Tercer Sector Social regional, lo que nos obliga a realizar un acercamiento a esta realidad basándonos en los estudios que, aunque con un carácter nacional, han prestado atención a la variable regional. Esto

⁸ Cuentan con estudios de este tipo Andalucía (Navarro Yáñez y Pérez Boza, 2004), Aragón (Bellostas Pérez-Grueso et al., 2002; Gavín Lanzuela, 2003; Montagut, 2006), Cataluña (Castiñeira, 2003; Vidal, 2001; Vidal, 2007), Galicia (Pérez Díaz y López Novo, 2005), Comunidad de Murcia (Medina Tornero, 2003); Comunidad Valenciana (Ariño Villarroja, 2001; Aliena, 2004), Comunidad de Madrid (González Blasco, 1998), Navarra (Castillejo, 2007) y el País Vasco (Bolunta, 2004; Bolunta, 2005; CIDE, 2005).

⁹ Es el caso del estudio titulado "Incidencia socioeconómica del Tercer Sector en Castilla y León" (Pérez Escolar, 2005) basado en los trabajos de G. Rodríguez Cabrero y J. Montserrat Codorniu (1996), Fundación Tomillo (2000), J.I. Ruiz Olabuénaga (2000), V. Pérez Díaz y J.P. López Novo (2003) y J.L. García Delgado (2004).

¹⁰ Véase, por ejemplo, los trabajos de Izquieta y Callejo (2002, 2004a y 2004b) sobre las ONGDs en Castilla y León.

nos permitirá describir algunos de los parámetros más significativos de las entidades no lucrativas de acción social en Castilla y León, aunque ello signifique utilizar referencias temporales diversas y muy distantes entre sí.

7.1.2.1 CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL TERCER SECTOR SOCIAL EN CASTILLA Y LEÓN

De acuerdo al trabajo de García Delgado (2009), si nos fijamos exclusivamente en asociaciones y fundaciones¹¹, en 2005 en Castilla y León había registradas 23.636 asociaciones y 614 fundaciones, un 13,5% más de asociaciones y un 86,1% más de fundaciones que en 2001. Como observamos en la tabla 7.1.1, mientras que el crecimiento en Castilla y León en los últimos años del número de asociaciones se ha mantenido en los parámetros observados para el conjunto de España, el aumento del número de fundaciones se aleja ostensiblemente de esta media, con un incremento que multiplica el dato inicial casi por dos. No obstante, consideradas en conjunto, asociaciones y fundaciones crecen a un ritmo inferior al promedio nacional.

Tabla 7.1.1 Asociaciones y fundaciones en Castilla y León y en España, 2001-2005

Entidades	Castilla y León		España		Incremento 2001-2005	
	2001	2005	2001	2005	CyL	España
Asociaciones	20.818	23.636	241.955	279.343	13,5	15,5
Fundaciones	330	614	7.150	8.419	86,1	17,7
Asoc. + Fundac.	21.148	24.250	249.105	287.762	14,7	15,5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de García Delgado, 2009: 110.

Ese mismo trabajo advertía que, de las 24.250 asociaciones y fundaciones registradas en Castilla y León, tan sólo 15.737 se podían considerar activas, 7.981 contaban con asalariados entre sus efectivos humanos y 14.924 disponían de voluntariado. El número total de asalariados en las asociaciones y fundaciones de la Región ascendía en el año de referencia a 41.424 y el de voluntarios a 369.683. De acuerdo a los datos nacionales, Castilla y León se posicionaría como la segunda Región en número de entidades que emplean voluntarios (con Andalucía a la cabeza), la quinta Región según el número de contratados (por detrás de Madrid, Cataluña, Comunidad

¹¹ Según el trabajo de García Delgado (2009), si se considera en el conjunto del Tercer Sector a mutualidades, sociedades laborales, cooperativas, asociaciones y fundaciones, el 75,1% de las entidades del Tercer Sector en España en 2005 eran asociaciones (71,9%) y fundaciones (3,2%), con 750.000 y 121.000 empleados equivalentes (incluye voluntarios) respectivamente (el 65% del total). Dentro de las asociaciones, las de utilidad pública sólo representaban ese año el 7% del total.

Valenciana y Andalucía) y la sexta en número de voluntarios (tras Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, Madrid y Castilla la Mancha).

Tabla 7.1.2 Número de entidades y efectivos humanos en asociaciones y fundaciones en Castilla y León y en España, 2005

	Castilla y León	España
Registradas	24.2540	287.762
Activas	15.737	141.241
Inactivas	8.513	146.521
Con asalariados	7.981	68.634
Sin asalariados	7.756	72.607
Nº de asalariados	41.424	533.845
Con voluntarios	14.924	127.319
Sin voluntarios	984	15.111
Nº de voluntarios	369.683	3.943.362

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de García Delgado, 2009: 123.

Si en este análisis incluimos otras entidades del Tercer Sector (las más cercanas a la economía social: cooperativas y sociedades laborales), Castilla y León sobresale en el panorama nacional como una de las regiones con mayor presencia de entidades no lucrativas (tengan o no asalariados) porque, aunque su volumen acumulado sólo representa el 5% del total de entidades a nivel nacional, es una de las comunidades autónomas con mayor intensidad o densidad (entendida ésta como la relación entre Tercer Sector y el conjunto del tejido empresarial), encabezando el ranking nacional junto con Castilla La Mancha. Asimismo, para un volumen aproximado de cuatro millones de empleados en el Tercer Sector nacional, Castilla y León supone casi el 6% del total. La Región encabeza la lista de comunidades si se considera el porcentaje de población mayor de diez años que aporta trabajo voluntario a las entidades del Tercer Sector Social.

Si nos centramos exclusivamente en lo que hemos denominado Tercer Sector Social, el estudio realizado por la Fundación Tomillo (2000) contabilizaba 11.043 entidades no lucrativas de acción social¹² en el conjunto nacional, el 77% asociaciones, el 22% fundaciones y el 1% restante federaciones y confederaciones. Sin embargo, en 2005

¹² En este caso el universo objeto de estudio estaba compuesto por asociaciones y fundaciones y federaciones y confederaciones de éstas.

el trabajo de García Delgado (2009) elevaba el número de entidades a 22.700, con 284.000 trabajadores asalariados y casi un millón de voluntarios (960.000) cuyo trabajo equivaldría al de 96.000 asalariados a tiempo completo. Trabajos anteriores que utilizaban como universo las entidades sociales subvencionadas con cargo al programa del 0,52% del IRPF (Rodríguez Cabrero y Montserrat Codorniú, 1996) identificaban a Madrid (9,8%) y Andalucía (8,6%) como las regiones en las que mayores dimensiones alcanzaba este sector y La Rioja, Navarra, Madrid y el País Vasco como las comunidades autónomas con la densidad de organizaciones de acción social más alta (en torno a 4 entidades no lucrativas de acción social por cada 10.000 habitantes). Castilla y León, según estas estimaciones, presentaría una densidad de 3,2 organizaciones (0,81 asociaciones y 2,3 asociaciones) por cada 10.000 habitantes.

En ausencia, también, de estudios sobre el Tercer Sector Social en Castilla y León, los análisis nacionales o en otras regiones acerca de estas entidades (Ariño Villarroja, 2001; Ruiz Olabuénaga, 2004; Pérez Díaz y López Novo, 2003; Pérez Díaz y López Novo, 2005; Marcuello Servós, 2007; Sánchez Rivera, 2001) ofrecen, a pesar de las dificultades derivadas de los diferentes referentes temporales utilizados, las diversas fuentes de información y los no siempre coincidentes criterios de selección de las entidades, algunos indicadores que permiten describir algunas de las señas de identidad más sobresalientes de un colectivo muy joven y con una importante proyección local.

Los colectivos sociales que reciben la atención de un mayor número de entidades voluntarias son las personas mayores y las personas con discapacidad, frente a colectivos como reclusos, minorías étnicas e inmigrantes que acaparan una atención mucho menor en términos cuantitativos. Las actividades que concentran los mayores porcentajes de entidades son la educación y la formación, la atención residencial permanente, las actividades de ocio y culturales y la sensibilización de la opinión pública, mientras que en el extremo opuesto, las actuaciones menos representativas en términos agregados son la transferencia de prestaciones económicas, la ayuda a domicilio, el asesoramiento jurídico y la información y derivación a otros servicios especializados.

El 58% de las asociaciones y el 16% de las fundaciones que conformaban el Tercer Sector Social en España en 2001 dependían enteramente de la contribución de los voluntarios, dado que carecían de trabajadores asalariados. Tan sólo tres grandes entidades –Cruz Roja, Cáritas y ONCE– acumulaban el 51% de los asalariados y el 74% de los voluntarios. Asimismo, casi la mitad de las asociaciones y el 2% de las fundaciones con una dimensión social (en los términos descritos en apartados previos) se podían considerar organizaciones mínimas, entendiendo por tales aquellas que no disponen de contratados y acreditan una movilización mínima o nula de voluntarios (Pérez Díaz y López Novo, 2003).

En el orden económico cabe destacar que el 48% de las asociaciones y el 5% de las fundaciones no superan la cifra de 6.000 euros de ingresos y mientras que el

52% de las fundaciones tiene ingresos superiores a 300.000 euros, sólo el 14% de las asociaciones supera ese volumen. La marcada dependencia de la financiación pública a la hora de configurar las fuentes de ingresos es, de forma reiterada, una de las principales debilidades económicas advertidas en muchos de estos trabajos, puesto que el 85% de las asociaciones y el 69% de las fundaciones reciben financiación pública. Asimismo, tanto en asociaciones como en fundaciones, los gastos corrientes representan más del 95% del gasto total, destacando, dentro de éstos, la partida relativa a los gastos de personal.

7.1.2.2 LAS ENTIDADES SINGULARES DEL TERCER SECTOR SOCIAL CASTELLANO Y LEONÉS

Algunos de los más importantes trabajos de investigación realizados en los últimos años sobre el Tercer Sector Social y también sobre el Tercer Sector en general (Rodríguez Cabrero y Montserrat Codorniu, 1996; Pérez Díaz y López Novo, 2003; García Delgado, 2009), prestan un tratamiento diferenciado a las denominadas entidades singulares, entendiendo por tales aquéllas que, por su tamaño y características, tienen un claro predominio sobre el resto de entidades del sector.

Las tres entidades singulares que aparecen con más frecuencia en estos trabajos son la Organización Nacional de Ciegos Españoles, la Cruz Roja Española y Cáritas Española (García Delgado, 2009), aunque algunos estudios identifican hasta 92 entidades de este tipo (Pérez Díaz y López Novo, 2003).

Teniendo en cuenta nuestro interés por evidenciar la contribución del Tercer Sector Social a la implementación de las políticas públicas de inclusión social en el entorno castellano y leonés, nuestra identificación de las entidades singulares (sean éstas asociaciones, fundaciones, federaciones o confederaciones) utiliza como criterio su presencia cuantitativa (observada tanto en asignación presupuestaria como en número y diversidad de programas desarrollados) en las fuentes documentales que reflejan la acción de la administración competente en materia de servicios sociales a nivel regional: la Junta de Castilla y León y, en concreto, de la Gerencia de Servicios Sociales¹³.

Como en otros entornos regionales y en el conjunto nacional, tienen una presencia destacada entidades como Cruz Roja, Cáritas y ONCE, citadas explícitamente en algunos de los planes regionales y, sin duda, con un volumen de prestaciones y servicios

¹³ Como hemos expuesto anteriormente, los datos relativos a la presencia del Tercer Sector Social en las políticas sociales regionales que se irán exponiendo a continuación se han obtenido de los *Informes sobre la situación económica de Castilla y León* desde el año 1991 hasta 2008 (Fuente: www.cescyl.es) y las memorias de los años 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006 de la Gerencia de Servicios Sociales, organismo autónomo de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Junta de Castilla y León (Fuente: www.jcyl.es).

sumamente significativo, aunque compartiendo el protagonismo con otras organizaciones o conglomerados de organizaciones.

El Decreto 1474/1987, de 27 de noviembre, define a Cruz Roja como una entidad “auxiliar y colaboradora de los poderes públicos” y atribuye al Estado la doble función de tutelar sus actividades y favorecer el desarrollo de sus fines. El Real Decreto 415/1996, de 1 de marzo, modificado por el Real Decreto 2219/1996, de 11 de octubre, determina la protección del Estado a esta entidad a través de un Consejo de Protección. Asimismo, el Reglamento General Orgánico, norma interna que desarrolla sus Estatutos, fue aprobado en 1998. En Castilla y León cuenta con 9 Comités Provinciales y 95 oficinas provinciales y asambleas locales, implementando proyectos en áreas tan diversas como infancia y juventud, mujer, atención a drogodependientes, lucha contra la exclusión social, personas con discapacidad o cooperación internacional¹⁴.

Cáritas adquirió personalidad jurídica en 1957, momento en el que se independizó de la organización de la Acción Católica, en cuyo seno había nacido a principios de los años cuarenta. En 1960 fue erigida canónicamente como entidad benéfico-social de la Iglesia en España, dotándose de Estatutos en el año 1967. A partir de los años 80 vive un momento de relanzamiento de su acción asistencial, no exento de algunos enfrentamientos con las Administraciones Públicas nacionales (Gutiérrez Resa, 1993), que fue ampliándose en las décadas posteriores. Su estructura básica parte de las parroquias, las Cáritas Diocesanas de modo confederado –11 en Castilla y León– y Cáritas Nacional¹⁵.

La Organización Nacional de Ciegos Españoles es una Corporación de Derecho Público y de carácter social creada por el Estado que tiene como misión mejorar la calidad de vida de las personas ciegas y con discapacidad visual de toda España. Con una historia dilatada que tiene su origen en la década de los años 30 del siglo xx, pero con raíces en la tradición asistencial que se remonta a la actividad gremial (Garvía, 1997), la ONCE creó en 1988 la Fundación ONCE para la Cooperación e Inclusión Social de Personas con Discapacidad y la Fundación ONCE para la atención de Personas con Sordoceguera. También ha creado otras fundaciones como la Fundación ONCE para la Solidaridad con Personas Ciegas de América Latina (FOAL), la Fundación ONCE del Perro-Guía. En la actualidad la ONCE, junto con su Fundación y con su Corporación Empresarial ONCE (CEOSA, creada en 1993), genera en España más de 115.000 empleos, directos e indirectos, y presta atención especializada a las más de 69.000 personas ciegas y discapacitadas visuales españolas a las que agrupa¹⁶ (ONCE, 2008).

¹⁴ Fuente: www.cruzroja.es.

¹⁵ Fuente: www.caritas.es.

¹⁶ Fuente: www.once.es.

Junto a Cruz Roja, Cáritas y ONCE, otras entidades y algunas redes o plataformas de entidades (sean o no federaciones) también resultan significativas y pueden considerarse entidades singulares por su implicación en la lucha regional contra la exclusión social, bien sea en su dimensión ejecutiva (diseñando y gestionando programas y proyectos) o en su vertiente más representativa (congregando la participación de organizaciones y colectivos ciudadanos). Sin el propósito de ser exhaustivos, debemos hablar aquí, entre otras, de FECLAPS, CERMICyL, FEFES, AFACAYLE, la Fundación Secretariado Gitano y la Red Europea de Lucha contra la Exclusión en Castilla y León (EAPN-CyL). También es relevante la acción realizada por la Coordinadora de ONGs para el Desarrollo de Castilla y León y por las Plataformas Locales de Voluntariado, aunque estas últimas no cuenten, por el momento, con una estructura de representación regional.

FEAPS Castilla y León (o FECLAPS) es una federación de entidades de familias de personas con discapacidad intelectual que trabaja por la integración social y el cumplimiento de los derechos de las personas con discapacidad. Fundada en 1977, es declarada de utilidad pública por acuerdo del Consejo de Ministros el 27 de noviembre de ese mismo año. Cuenta con 38 asociaciones federadas que agrupan a más de 15.000 asociados y representan a más de 6.000 personas con discapacidad intelectual. Las dimensiones de su actividad quedan reflejadas en el número de centros gestionados (320) y de profesionales contratados (2.300), así como en el volumen de proyectos gestionados (desde atención temprana hasta atención residencial, ocio y deporte, formación ocupacional y centros especiales de empleo)¹⁷.

El Comité Autonómico de Entidades de Representantes de minusválidos en Castilla León (CERMICyL) es una plataforma de representación, defensa y acción de los ciudadanos castellanos y leoneses con discapacidad. Constituido en el año 2000, está formado por las organizaciones y federaciones más representativas y numerosas del sector de las discapacidad: ASPACE, AUTISMO, FAPAS, FASCL, FEFES, FEAPS, FECALEL, FEISD, ONCE y PREDIF. Estas organizaciones representan a las más de 200.000 personas con discapacidad de Castilla y León y a entidades que han centrado su actividad de prestación de servicios y reivindicativa durante los últimos años en cuatro áreas fundamentales: la educación, familia, empleo y salud¹⁸.

FEAFES Castilla y León es una federación regional de asociaciones familiares y personas con enfermedad mental declarada de utilidad pública en 2003. Agrupa a 11 asociaciones de la comunidad empeñadas en la mejora de la calidad de vida de las personas con enfermedad mental y de sus familias, la defensa de sus derechos y la

¹⁷ Fuente: www.feapscyl.org/feapscyl.htm.

¹⁸ Fuente: www.cermicyl.org.

representación del movimiento asociativo. La federación gestiona, entre otros, programas de información y documentación, de fomento y formación del voluntariado, de intermediación laboral, de asesoramiento jurídico y de vacaciones. Asimismo, apoya el desarrollo de programas por parte de las asociaciones federadas que se orientan, entre otros aspectos, al apoyo a familias, la gestión del servicio de ayuda a domicilio, la puesta en marcha y mantenimiento de viviendas alternativas y centros especiales de empleo y centros ocupacionales, así como la promoción de la salud o la formación para el empleo. En el año 2001 impulsó la constitución de la Fundación Tutelar de Personas con Enfermedad Mental (FECLEM), entidad que tiene por objeto el ejercicio directo de la tutela, curatela u otras figuras de guarda para personas que, padeciendo una enfermedad mental, sean incapacitadas por razón de dicha enfermedad y carezcan de parientes o allegados idóneos para el desempeño de tales cargos tutelares¹⁹.

La atención a enfermos de Alzheimer en Castilla y León cuenta con la actuación de la Federación Regional de Asociaciones de Familiares de Enfermos de Alzheimer de Castilla y León (AFACAYLE), creada en 1995 a iniciativa de tres asociaciones de enfermos y familiares de enfermos de Alzheimer de Burgos, Salamanca y León. Formada por 28 asociaciones, coordina el desarrollo de programas y proyectos de sensibilización de la opinión pública y de formación de la población y de los profesionales, además de gestionar el Teléfono Alzheimer. Asimismo, las entidades federadas en esta estructura prestan servicios diversos que van desde la ayuda especializada a domicilio, los centros de día y las unidades de respiro, los centros residenciales, el apoyo psicológico, la detección precoz y la estimulación temprana, hasta el fomento de grupos de ayuda mutua o la información y orientación²⁰.

La Fundación Secretariado Gitano²¹ (FSG) ha desarrollado un importante papel con la implementación durante los últimos años del Programa Operativo Pluri-regional de Lucha contra la Discriminación y con actividades en áreas tan diversas como la inserción laboral, la igualdad de género, vivienda o salud. Precisamente esta entidad es una de las promotoras de la Red Europea de Lucha contra la Exclusión en Castilla y León (EAPN-CyL), de cuya Junta Directiva forma parte.

La Red EAPN de Castilla y León congrega en su seno a entidades que trabajan con colectivos diversos, desde inmigración (ACCEM) hasta desarrollo rural (COCEDER y la Federación de Centros de Desarrollo Rural), pasando por gitanos (FSG y Federación de Asociaciones Gitanas de Castilla y León), jóvenes (Asociación Centros Menesianos de Castilla y León) o personas en procesos de exclusión social (Funda-

¹⁹ Fuente: www.feafescyl.org.

²⁰ Fuente: www.afaycale.es.

²¹ Fuente: www.gitanos.org/zonas/castilla_y_leon/fsgg.html.

ción ADSIS), además de Cáritas Regional y Cruz Roja. En su propio ideario aparece la misión de coordinar y dinamizar las actuaciones contra la pobreza y la exclusión social realizadas por entidades del Tercer Sector²².

Por último, la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo en Castilla y León agrupa a 104 ONGDs organizadas en torno a unidades territoriales, una por provincia a excepción de Zamora, en la que no existe ninguna entidad federada. Con unos Estatutos de 1996 y un Reglamento de Funcionamiento Interno aprobado en 2007, tiene entre sus objetivos la tarea de sensibilizar a la opinión pública y crear una conciencia ciudadana sobre la situación de los pueblos menos favorecidos, fomentar la educación para el desarrollo y la cooperación descentralizada en el ámbito regional²³.

7.2 El tercer sector social en el marco de la acción social y de la lucha contra la pobreza en Castilla y León

7.2.1 El papel del Tercer Sector Social en la legislación y en la planificación de la acción social regional

Como defienden algunos estudiosos del Tercer Sector, la participación de las organizaciones no lucrativas en las políticas sociales comenzó a adquirir un papel protagonista en los procesos de reforma del Estado en los años 90 (Rossel Odriozola, 2008). Ése y no otro (a menos que se pretenda hacer un bosquejo histórico de mayor alcance) debe ser el punto de partida temporal que ha de considerar cualquier trabajo que trate de analizar las relaciones entre Administraciones Públicas y Tercer Sector si quiere tratar de entender la génesis, desarrollo y evolución de este proceso.

Dada la organización descentralizada del Estado en España en tres niveles de gobierno, todos ellos relevantes en el estudio de las políticas públicas, un conocimiento exhaustivo de la implicación del Tercer Sector Social en las políticas públicas nos debería llevar, además, a analizar su participación en las iniciativas arbitradas por las Administraciones Central, Autonómica y Local. No obstante, de acuerdo con nuestro objeto territorial de atención –el regional– y a nuestro ámbito de interés –la lucha contra la exclusión social–, en las próximas líneas nos centraremos en describir y analizar únicamente cuál es el papel que se asigna al Tercer Sector Social en el marco normativo y de planificación regional relativo a la materia más directamente vinculada a las acciones para la inclusión social: la acción social o los servicios sociales.

²² Fuente: www.eapncastillayleon.es.

²³ Fuente: www.congcdyl.org.

Omitiendo, por bien conocida, la referencia a la Constitución de 1978 como punto de partida del entramado jurídico que conformará la red que da fundamento legal a la participación del Tercer Sector en los asuntos públicos²⁴, hemos de comenzar este apartado haciendo referencia a la Ley Orgánica 14/2007 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Esta ley dedica el apartado 2 del artículo 8 a establecer que los poderes públicos de Castilla y León asumen el encargo de facilitar la participación de todos los castellanos y leoneses en la vida política, económica y social. Además, el apartado 24 del artículo 16 apunta como uno de los principios rectores de las políticas públicas de Castilla y León el fortalecimiento de la sociedad civil y el fomento del asociacionismo, el voluntariado y la participación social. La equiparación de estos tres últimos conceptos, los tres bajo el paraguas del macro-término *sociedad civil*, de difícil y ambigua interpretación, resulta sorprendente en la medida en que se trata de realidades de alcance diverso y posibilidades de transformación social, al menos sobre el papel, muy diferentes. Sin que se utilice en ningún momento la expresión Tercer Sector (lo que no deja de sorprender dada la extensión del término tanto en el ámbito académico como en el político en el momento de aprobación de la ley), ni mucho menos el de Tercer Sector Social (éste menos extendido pero igualmente aceptado), los artículos 70 y 71 desarrollan las competencias exclusivas de la comunidad y las de desarrollo normativo y ejecución respectivamente, incluyendo entre ellas, como ya lo hiciera el Estatuto de 1983, a las cooperativas y la economía social (art. 70.28) y a las asociaciones que desarrollen principalmente sus actividades en la Comunidad Autónoma (art. 70.17).

Asociaciones y fundaciones están reconocidas en la Constitución Española de 1978, aunque de forma notablemente diferente. Así, mientras que las asociaciones aparecen como reflejo de un derecho fundamental (dentro del Título I, Capítulo II, Sección I, “De los derechos fundamentales y de las libertades públicas”), el derecho de fundación se presenta, en cambio como un derecho de los ciudadanos, presumiblemente una extensión del derecho de propiedad, que no recibe el tratamiento de fundamental (García Delgado, 2009).

Como derecho fundamental, el de asociación tiene eficacia directa desde la Constitución: no necesita regulación complementaria. Además, en Castilla y León, a diferencia de lo que ocurre en otras Comunidades Autónomas (País Vasco, Cataluña, Canarias, Andalucía o Valencia), no existe una ley autonómica reguladora del dere-

²⁴ La Constitución de 1978, en su artículo 9.2, establece que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

cho de asociación. En consecuencia, es de aplicación en el territorio regional la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación que reconoce, en su exposición de motivos, la importancia del fenómeno asociativo como instrumento de integración en la sociedad y de participación en los asuntos públicos, así como su papel en los diversos ámbitos de la actividad social y su función, calificada como esencial e imprescindible, en las políticas de promoción de los derechos humanos, juventud, desarrollo, etc. En base a la acción prestacional que la norma citada explícitamente asigna con carácter primordial a estas entidades de naturaleza privada, algunos de los artículos de esta ley (el 4 y el 31, entre otros) regulan las relaciones que las asociaciones habrán de mantener con las Administraciones Públicas y las medidas de fomento que éstas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán poner en marcha.

También son aplicables en Castilla y León algunos de los preceptos de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones que supuso el paso de un tratamiento legal de las fundaciones lleno de límites y suspicacias a otro en el que estas entidades gozan del más alto reconocimiento jurídico (Sáenz de Miera, 2000). Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre con el derecho de asociación, Castilla y León cuenta con una ley autonómica de fundaciones, Ley 13/2002, de 15 de julio, de Fundaciones de Castilla y León, que fue reformada por la Ley 12/2003, de 3 de octubre, con el objetivo de incorporar a la normativa autonómica algunas de las innovaciones introducidas para las fundaciones de competencia estatal por la Ley 50/2002 (Pérez Escolar, 2008). Este compendio normativo articula un modelo de participación propio de las sociedades democráticas modernas desde el supuesto, recogido en la exposición de motivos de la ley autonómica, de que “la satisfacción de necesidades de interés general constituye hoy, claramente, una tarea compartida entre los diferentes poderes públicos y la sociedad civil”. Las fundaciones, dice el artículo 2 de la ley de Castilla y León, se constituyen por iniciativa de sus creadores, con un patrimonio afecto y no necesariamente incorporando trabajadores voluntarios.

7.2.1.1 EL TERCER SECTOR SOCIAL EN LA LEGISLACIÓN REGIONAL DE SERVICIOS SOCIALES

En el ámbito de la acción social y los servicios sociales, competencia exclusiva de la Comunidad según se recoge en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León²⁵, se

²⁵ Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Artículo 70, apartado 1: “ 10º. Asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario. Promoción y atención de las familias, la infancia, la juventud y las personas mayores. Prevención, atención e inserción social de los colectivos afectados por la discapacidad, la dependencia o la exclusión social. Protección y tutela de menores; 11º. Promoción de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, con particular atención a las mujeres víctimas de la violencia de género; 12º. Régimen de acogida e integración económica, social y cultural de los inmigrantes. La Junta de Castilla y León colaborará con el Gobierno de España en todo lo relativo a políticas de inmigración, en el ámbito de sus respectivas competencias”.

puede describir un importante flujo legislativo que tiene su punto de partida en la publicación de la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales y del Decreto 13/1990, de 25 de enero, por el que se regula el Sistema de Acción Social de Castilla y León. Desde entonces y hasta la actualidad han sido objeto de regulación la asistencia a drogodependientes, la atención a la infancia y juventud, la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, la atención y protección a las personas mayores, el voluntariado, la cooperación al desarrollo y el apoyo a las familias castellanas y leonesas²⁶.

Podría decirse, de entrada, que en todo este ordenamiento jurídico el Tercer Sector Social tiene una presencia significativa y relevante, si bien una lectura detenida nos informa de la desigual atención que se le presta en cada norma así como de las funciones que, al menos sobre el papel, el legislador asigna a este importante actor en la moderna sociedad del bienestar.

Algunas de dichas normas consagran algunos de sus principios rectores al fomento de la iniciativa social desde el reconocimiento de la importancia que las entidades privadas tienen en la gestión de la Acción Social²⁷ o desde la consideración de la intervención social como una tarea colectiva que sólo puede ser acometida mediante la coordinación de las actuaciones de las Administraciones Públicas y las entidades privadas. Se dice en estas normas que este proceso integrador ha de tener como base el principio de descentralización, responsabilidad y autonomía en la gestión de los programas y servicios²⁸. Tales declaraciones evidencian el objetivo, más o menos explícito según la norma que revisemos, de implicar a todas las entidades públicas y privadas en la realización de programas²⁹ pro-bienestar, lo que, en la práctica, habría de contribuir a configurar una especie de premeditado *welfare mix*, reclamado especialmente en la agenda política durante los años 80 y 90 del siglo pasado. De hecho, la idea de la coordinación entre el sector público y el privado no lucrativo y sus múltiples derivaciones semánticas –la colaboración, la incorporación de las entidades privadas a las redes públicas de protección social, la cooperación en tareas asistenciales, preventivas, promocionales o de formación e investigación–, conforma una especie de *mantra* o de *leit motiv* de buena parte de esta regulación.

²⁶ Ver la referencia completa de estas normas (nombre, fecha de publicación en el BOE o en el BOCyL y enlace al documento correspondiente) en el apartado final de la bibliografía.

²⁷ Exposición de motivos de la Ley 18/1988, de 28 de diciembre de Acción Social y Servicios Sociales.

²⁸ Título preliminar de la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de asistencia e integración social de drogodependientes.

²⁹ Preámbulo de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

La especial sensibilidad que se observa respecto a la oportunidad de favorecer el encuentro entre estos dos agentes sociales queda reflejada en estas leyes con Títulos o Capítulos dedicados en su totalidad a la participación social (por ejemplo, el Título III de la Ley de Acción Social y Servicios Sociales o el Capítulo VIII de la Ley de Voluntariado).

Prácticamente en todos los casos analizados, las leyes subrayan y reconocen formalmente este acercamiento mediante la creación de los consejos de participación, configurados como órganos con atribuciones consultivas competentes para asesorar a la administración regional en la definición de políticas sociales, informar la elaboración de planes autonómicos, elaborar informes sobre asuntos relativos a su competencia, canalizar demandas y sensibilidades a los gestores públicos y seguir y evaluar el impacto y alcance de las políticas públicas. Existen consejos regionales (y en algunos casos provinciales) de acción social, de drogodependencia, de personas con discapacidad, de mujer, de cooperación al desarrollo, de atención y protección a la infancia, de juventud, de personas mayores, de emigración, de voluntariado, de economía social, de familia... y comisiones sectoriales de cooperación en materia de acción social, para la accesibilidad y supresión de barreras, contra la violencia hacia la mujer, de seguimiento del ingreso mínimo de inserción, etc., todos ellos, regulados en sus correspondientes Decretos u Órdenes³⁰. La representación de las entidades del Tercer Sector Social varía tanto en número (de los 15 vocales en el Pleno del Consejo Regional para las Personas con Discapacidad y en el Pleno del Consejo Regional de Acción Social hasta los 8 del Consejo Regional de Economía Social) como en la fórmula elegida para su designación (en unos casos se especifica el número de representantes de cada colectivo afectado o incluso las entidades participantes en la comisión, mientras que en otros se delega el nombramiento en las estructuras de coordinación y representación con las que cuente cada colectivo).

³⁰ Decreto 71/1989, de 27 de abril, por el que se regula el Consejo Regional de Acción Social (modificado por Decreto 233/1998, de 5 de noviembre); Decreto 201/1997, de 9 de octubre por el que se desarrolla la composición del Consejo Asesor en materia de drogodependencias (modificado por la Ley 3/2007, de 7 de marzo por la que se modifica la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de prevención, asistencia e integración social de drogodependientes de Castilla y León); Decreto 283/1998, de 23 de diciembre por el que se crea al Consejo Regional y los Consejos Provinciales para las personas con discapacidad; Decreto 171/2000, de 13 de julio, por el que se regula el Consejo Regional de la Mujer; Decreto 267/2000, de 14 de diciembre, por el que se crea el Consejo de Cooperación al Desarrollo (modificado por el Decreto 4/2004, de 8 de enero); Orden de 5 de noviembre de 2001, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se regula la Comisión Regional de Seguimiento de la prestación de Ingresos Mínimos de Inserción en la Comunidad de Castilla y León; Decreto 99/2003, de 28 de agosto, por el que se regula la organización y el funcionamiento del Consejo Regional y los Consejos Provinciales de Atención y Protección a la Infancia; Decreto 96/2004, de 26 de agosto, por el que se regula la organización y el funcionamiento del Consejo Regional y los Consejos Provinciales para Personas Mayores; Decreto 55/2006, de 31 de agosto por el que se crea el Consejo de la Emigración; Decreto 7/20009, de 23 de enero, por el que se regula la organización y funcionamiento del Consejo Regional de Voluntariado; Decreto 11/2009, de 29 de enero, por el que se crea el Consejo Regional de Economía Social; Decreto 12/2009, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento que establece el régimen de funcionamiento del Consejo Regional de Familia de Castilla y León.

Quedan acreditados de esta forma los que habrán de ser los dos roles reconocidos especialmente al Tercer Sector Social en la legislación regional de servicios sociales: de un lado, la prestación de servicios de bienestar básicos (dirigidos a toda la población) o específicos (orientados a colectivos con necesidades y problemáticas específicas), que se integran en el Sistema de Acción Social y en la red asistencial de "*utilización pública*" por la vía del convenio o el concierto o que quedan al margen de estas redes pero con posibilidad de recibir financiación pública mediante el recurso a la subvención³¹; de otro lado, su papel de canalización de demandas e inquietudes, de sensibilización social, de participación en el diseño de políticas sociales³². Son las funciones que algunos autores llaman de "*advocacy*" –de tutela y promoción de derechos– y de autoorganización –de la actividad y de los servicios de la vida cotidiana– (Donati, 1997).

No encuentran el mismo eco, o tienen una presencia mucho más limitada, otro tipo de funciones que la literatura sobre el particular asigna al Tercer Sector Social, tales como la expresiva –las entidades no lucrativas son auténticos vehículos de expresión de sentimientos e impulsos religiosos, étnicos, recreativos, etc. (Salamon, Wojciech et al., 2004)–, la innovadora –las mayores posibilidades que estos actores tienen para ensayar metodologías, servicios o productos sin los corsés políticos y las rigideces burocráticas del sector público, convirtiéndolas en una suerte de vanguardia de la acción social– o aquellas vinculadas a la redistribución de los recursos, la generación de cambio y transformación social, la preservación de la tradición y la cultura, o la promoción del pluralismo y la definición y redefinición de la práctica política (Anheier y Leat, 2002).

Constataciones de este tipo son las que han llevado a algunos analistas a afirmar que legisladores y políticos confían en el Tercer Sector Social entendiéndolo esencialmente como un recurso, como un instrumento a su servicio que ha de permitir la consecución de un doble y complementario objetivo: por un lado, el aligeramiento de la carga económica que la demanda social y la presión de las necesidades provoca a los estados de bienestar; y por otro, la conducción pública de la actividad voluntaria (Madrid, 2001). Algunas de las afirmaciones contenidas en estas normas podrían ayudar a fundamentar conclusiones de este tipo puesto que en ocasiones se alienta la colaboración y coordinación del sector público y privado, en especial sin ánimo de lucro, como mecanismo para garantizar la calidad de los servicios con la

³¹ Así se recoge en el artículo 26 de la Ley de Acción Social y Servicios Sociales o en el artículo 39 de la Ley de Asistencia e Integración Social de Drogodependientes, por poner algún ejemplo.

³² Puede verse la redacción del artículo 40 de la Ley de Asistencia e Integración Social de Drogodependientes o la exposición de motivos de la Ley de Atención y Protección a las Personas Mayores.

máxima rentabilidad de los recursos³³ y en otras se establecen mecanismos para ordenar la participación en los asuntos públicos, promoviendo la constitución de asociaciones que trabajen en las diferentes áreas de protección social³⁴ o creando consejos de coordinación público-privada.

7.2.1.2 EL TERCER SECTOR SOCIAL EN LA PLANIFICACIÓN REGIONAL DE SERVICIOS SOCIALES

Si el acercamiento a las normativa regional sobre servicios sociales nos permite descubrir el marco en el que se produce la participación del Tercer Sector Social en el sistema de acción social público, es la planificación regional la que nos da idea de la forma en que contemplan su contribución al bienestar social aquellos que asumen la responsabilidad de ordenar las líneas estratégicas de estas redes de protección.

La revisión de los últimos planes regionales publicados en el ámbito del bienestar social, elaborados por la Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León y hechos públicos mediante los correspondientes Decretos³⁵, nos permite constatar la importante presencia del Tercer Sector Social en la ejecución de las actividades previstas en cada uno de ellos. Así, por ejemplo, el 68% de las actuaciones contempladas en el Plan Regional Sectorial de Atención a Personas con Discapacidad, el 62% de las actuaciones del Plan Regional Sectorial de Acciones para la Inclusión Social, el 48% de las actuaciones recogidas en el Plan Regional Sectorial de Atención y Protección a Personas Mayores y el 45% de las planteadas en el Plan Regional Sectorial de Atención y Protección a la Infancia, cuentan con las organizaciones de Tercer Sector Social como entidades colaboradoras³⁶.

³³ Exposición de motivos de la Ley 5/2003, de 3 de abril, de atención y protección a las personas mayores de Castilla y León.

³⁴ Preámbulo de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.

³⁵ Decreto 59/2003, de 15 de mayo, por el que se aprueba el II Plan Sociosanitario de Castilla y León; Decreto 100/2004, de 9 de septiembre, por el que se aprueba el II Plan General de Juventud de la Comunidad de Castilla y León; Decreto 56/2005, de 14 de julio, por el que se aprueba el Plan Estratégico del Sistema de Acción Social de Castilla y León; Decreto 57/2005, de 14 de julio, por el que se aprueban los Planes Regionales Sectoriales de Atención y Protección a la Infancia, de Atención a las Personas Mayores, de Atención a las Personas con Discapacidad, y de Acciones para la Inclusión Social; Decreto 60/2005, de 21 de julio, por el que se aprueba el V Plan Regional sobre Drogas de Castilla y León; Decreto 1/2007, de 12 de enero, por el que se aprueba el IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres de Castilla y León (2007-2011); Decreto 2/2007, de 12 de enero, por el que se aprueba el II Plan contra la Violencia de Género en Castilla y León (2007-2011).

³⁶ Aunque en los Planes Regionales se habla de "entidades colaboradoras" sin determinar su carácter (con o sin ánimo de lucro), no incurrimos en un grave error si pensamos que en buena parte de las ocasiones se está apuntando única y exclusivamente a entidades privadas sin ánimo de lucro.

Un análisis pormenorizado de esta implicación permite observar, por ejemplo, que el Tercer Sector Social se hace imprescindible en todas las áreas dedicadas a la sensibilización y promoción de los derechos de los colectivos destinatarios (por ejemplo, en la atención a la infancia), en la promoción cultural y la animación de muchos de estos grupos (es el caso de los mayores), en la inserción sociolaboral de personas con especiales dificultades para el acceso al empleo (de personas con discapacidad o en riesgo de exclusión social) o en la atención residencial tanto de primera acogida como con carácter permanente (significativamente para personas con discapacidad, personas mayores, mujeres víctimas de violencia de género, enfermos de Alzheimer, etc.), por poner algunos ejemplos.

Los Planes Regionales Sectoriales, ampliando conceptos e ideas perfiladas en la legislación antes aludida, hacen suyos valores como el fomento de la iniciativa social, la integralidad del sistema, la corresponsabilidad de familias, administraciones públicas y entidades privadas, la participación de los distintos colectivos en el diseño de las políticas sociales, la colaboración de las entidades privadas, la responsabilidad social y la coordinación y cooperación interinstitucional. Buena parte de estos planes reservan programas³⁷ o áreas completas³⁸ a regular la participación de las entidades privadas no lucrativas (especialmente asociaciones y fundaciones) y algunos visibilizan con particular énfasis, la decidida contribución que el Tercer Sector Social está llamado a realizar tanto en los servicios sociales básicos como en los específicos o especializados. Algunos de estos documentos programáticos plantean, por ejemplo, que el objetivo básico es conseguir una mejor y más amplia cobertura de las necesidades de cada colectivo³⁹.

El Plan Regional Sectorial del Acciones para la Inclusión Social, en particular, cita expresamente a las entidades privadas sin ánimo de lucro en las actuaciones contenidas en el programa de movilización, sensibilización social y voluntariado, y en las áreas destinadas a apoyar a colectivos especialmente vulnerables y a fomentar la calidad en los procesos de intervención. La participación de este sector está contemplada, por ejemplo, en la gestión de los múltiples dispositivos asistenciales para los colectivos vulnerables, desde comedores sociales hasta la red de acogida temporal, pasando por los programas de empleo. En este documento, como también veíamos al hablar de la legislación, el papel del Tercer Sector Social se sitúa más en lo que algunos autores denominan la esfera de la producción –de bienes y servicios– que en la esfera

³⁷ Por ejemplo, el Programa 03. Participación, del Área 01. Promoción del envejecimiento activo y prevención, del Plan Regional Sectorial de Atención y Protección a Personas Mayores de Castilla y León.

³⁸ Por ejemplo, el Área 10. Participación, del Plan Regional Sectorial de Atención a Personas con Discapacidad.

³⁹ Planteamiento Estratégico del Plan Regional Sectorial de Atención a Personas con Discapacidad.

de la acción –o canalización de demandas y reivindicación de derechos– (Rodríguez Cabrero, 2008). De hecho, el plan subraya la tendencia a incorporar a las entidades privadas sin ánimo de lucro (reciben esta denominación) al sistema regional de inclusión por la vía de la coordinación interinstitucional, el trabajo en equipo, los protocolos de derivación, el trabajo en red o la intervención interdisciplinar. Sólo en el área 7, dedicada a la participación social, se plantea una actuación orientada al empoderamiento de las asociaciones de autoayuda que monitoricen la participación de las personas en riesgo o afectadas de procesos de exclusión social.

7.2.2 La participación del Tercer Sector Social en los procesos de lucha contra la exclusión social: programas desarrollados y recursos públicos gestionados

A tenor de la información disponible en las fuentes documentales utilizadas, es posible apuntar dos ideas a modo de punto de partida: de un lado, que la presencia del Tercer Sector Social en la implementación de las políticas públicas de lucha contra la exclusión social de carácter regional es sumamente significativa y, de otro, que esta presencia ha ido creciendo de forma progresiva desde los años 80 hasta la actualidad, multiplicándose no sólo el número de entidades colaboradoras, sino la diversidad de programas gestionados, el volumen de los recursos administrados y el impacto en el bienestar social de múltiples colectivos, en especial de los más desfavorecidos.

El Tercer Sector Social en Castilla y León, como en otros entornos territoriales, se ha convertido en un agente social de primer orden, con especial protagonismo en el ámbito de las políticas sociales. Teniendo en cuenta que la extensión y crecimiento del Tercer Sector Social en Castilla y León ha sido paralelo al desarrollo de las estructuras públicas regionales de bienestar, se podría debatir si existe o no cierta evidencia empírica para sostener que ambos procesos se han visto retroalimentados mutuamente. Frente a aquellos autores que señalan que no es fácil acreditar la relación de apoyo recíproco entre el Estado y el Tercer Sector y que existen investigaciones que demuestran que ambos agentes mantienen una relación de suma cero en la que el aumento en el tamaño de uno implica la erosión de las dimensiones del otro (Pestoff, 2009), quizás deberíamos sumarnos, al menos desde la experiencia castellana y leonesa, a los que reconocen que el nivel de desarrollo del Tercer Sector Social correlaciona con el nivel de desarrollo de las Administraciones Públicas pro-bienestar (Salamon, Anheier, List, Toepler, Wojciech et al., 1999).

Si, como hemos documentado, el proceso legislador y planificador de la Administración Regional parte con la transferencia de competencias de la Administración Central a la Autonómica y tiene su punto de arranque definitivo con la publicación de la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales, es comúnmente reconocido que los años siguientes son testigos del desarrollo y afianzamiento

del sistema público de acción social. Precisamente en esa década es cuando se produce en Castilla y León un impresionante desarrollo del Tercer Sector Social y de su decidida implicación en la implementación de las políticas sociales públicas.

Un indicador significativo de este proceso lo encontramos en los *Informes sobre la situación económica y social de Castilla y León* que anualmente publica el CESCyL. En el informe disponible más temprano después de la publicación de la Ley de Acción Social y Servicios Sociales datado de 1991, no existe ninguna referencia a la participación del Tercer Sector en la acción pública pro-bienestar. Hay que consultar el informe de 1994 para encontrar las primeras alusiones al papel que algunas entidades no lucrativas como FEAPS tenían en 1991 en la gestión directa de plazas residenciales y ocupacionales que implicaban la gestión de recursos por un importe de 1.158 millones de pesetas (6.960.000 euros) (CESCyL, 1994: 107). En ese mismo informe se alude a otras entidades (Fundación Tutelar de Deficientes Mentales, FRATER o ASPAYUN, entre otras), a las que en 1993 se destinaban 688 millones de pesetas (4.135.000 de euros) (CESCyL, 1994: 107-108), y se menciona la atención a personas con discapacidad prestada por la ONCE (CESCyL, 1994: 106-108). En el informe de 1995 se alude a la gestión de 8 casas de acogida para mujeres (de un total de 11), programas de lucha contra la exclusión social y servicios para minorías étnicas, todo ello gestionado por entidades privadas sin ánimo de lucro sin especificar nombre, siglas o acrónimos (CESCyL, 1995: 192-193).

Los informes de los cinco años posteriores, desde 1996 a 2000, tampoco son especialmente reveladores de la colaboración entre la Administración Regional y las entidades voluntarias de acción social, si bien empiezan a dar testimonio del aumento de la intensidad de esta relación. Comienzan a aparecer citadas entidades que, con el tiempo, se van a convertir en protagonistas indiscutibles de la acción pro-bienestar en la Comunidad Autónoma: por ejemplo, en el informe del CESCyL de 1996 se recoge que Cáritas y Cruz Roja gestionaban programas y proyectos contra la exclusión social por importe de 80 millones de pesetas (480.810 euros), además de otros servicios para inmigrantes, transeúntes, personas sin hogar... sin que consten los recursos asignados; ASPRONA y ASPAYM, esta última con una dotación de 105 millones de pesetas (631.063 euros), gestionaban en ese mismo año proyectos para la formación y empleo de personas con discapacidad; y otras entidades sin especificar eran responsables de la implementación de proyectos contra la exclusión social por un importe de 957 millones de pesetas (5.751.686 euros) (CESCyL, 1996: 244-250). En el informe del CESCyL de 1997 se consignaba, por ejemplo, que el 41% de las plazas residenciales para personas mayores estaban gestionadas por entidades sin ánimo de lucro y que el número de plazas concertadas había aumentado más del 80% respecto al año anterior (CESCyL, 1997: 321-322), lo que da idea de la creciente y, como tendremos ocasión de comprobar, ya irreversible presencia del Tercer Sector Social en la cogestión de servicios públicos.

Precisamente el protagonismo que el Tercer Sector Social va a asumir en la prestación de servicios de atención residencial para personas mayores y para personas con discapacidad durante las dos últimas décadas ya se empieza a vislumbrar en el informe del CESCyL de 1998, donde se recoge la existencia de conciertos con entidades privadas no lucrativas para la gestión de plazas residenciales para mayores por un importe de 1.983 millones de pesetas (11.918.070 euros) y para personas con discapacidad con un volumen de recursos de 1.688 millones de pesetas (10.145.084 euros) (CESCyL, 1998: 107 y 112).

Si la escasez de los datos consignados en estos informes y la diversidad de formas de exponerlos hace difícil calibrar con exactitud y fiabilidad la extensión de la actuación del Tercer Sector Social financiada con fondos públicos (en algunos casos se habla de entidades locales y entidades privadas conjuntamente sin diferenciar sus actuaciones, en muchas ocasiones se habla de entidades voluntarias sin nombrar ninguna en concreto y en otras únicamente se alude indirectamente a estas organizaciones), sí nos permite constatar cómo paulatinamente va aumentando el número de entidades que acceden a estos recursos y se van multiplicando los servicios (básicos como teleasistencia o especializados como atención a minorías étnicas, la asistencia a mujeres o la prevención de la drogadicción) que van asumiendo. De esta forma observamos cómo poco a poco el Tercer Sector Social se va convirtiendo en una pieza imprescindible del puzzle del sistema público de bienestar social.

A partir del año 2000, momento en el que disponemos de una información más completa, pero no por ello mejor organizada y estructurada obtenida de las memorias de la Gerencia de Servicios Sociales de la Junta de Castilla y León⁴⁰, y hasta 2008, la implicación del Tercer Sector Social es sumamente visible tanto en las políticas pro-bienestar en general como en las de inclusión social, en particular⁴¹. En la línea que habíamos advertido al hablar del papel asignado al Tercer Sector Social en la legislación y la planificación regional sobre servicios sociales, la esfera de la producción (implementación de los recursos) aparece mucho más dimensionada y subrayada que la esfera de la acción (el carácter transmisor de demandas y necesidades, de vehículo de reivindicaciones), sólo reflejada en las escasas menciones a las reuniones de los órganos consultivos (Consejos Regionales de menores, discapacidad o personas mayores, esencialmente).

⁴⁰ Fuente: www.jcyl.es, Memorias de la Gerencia de Servicios Sociales de los años 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006.

⁴¹ La información que se recoge aquí de los años 2007 y 2008 no procede de las Memorias de la Gerencia de Servicios Sociales (no disponibles en la web www.jcyl.es) sino de los Informes sobre la situación económica y social de Castilla y León publicados por el CES en 2008 y 2009 respectivamente accesibles on line en: www.cescyl.es/informes/siteys.php.

Si analizamos el reflejo de la acción del Tercer Sector Social en las memorias que documentan la acción pública regional pro-bienestar, la primera observación es que en prácticamente todas las áreas de actuación definidas en el plan estratégico de servicios sociales y en los planes regionales hay una presencia significativa de entidades no lucrativas colaboradoras. En algunos casos incluso, como tendremos ocasión de observar, este papel ejecutor de servicios sociales debe considerarse protagonista o, cuanto menos, coprotagonista.

En el ámbito de los servicios sociales básicos, cuya gestión corresponde a los Ayuntamientos, auxiliados o no por las Diputaciones Provinciales, y financiados por la Junta de Castilla y León, la única participación del Tercer Sector Social registrada corresponde a la gestión del servicio de teleasistencia por Cruz Roja. Esta entidad ha pasado de gestionar un volumen de recursos de 438.638 euros en 2002 a 3.286.293 euros en 2008, con un volumen estimado de beneficiarios en ese último año de 23.247 personas.

Tabla 7.2.1 Recursos y beneficiarios del servicio de teleasistencia de Cruz Roja, 2002-2008

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Presupuesto en euros	438.638	547.411	569.308	539.353	601.253	748.360	3.286.293
Beneficiarios	13.698	14.468	15.460	17.143	18.000	18.000	23.247

Fuente: Elaboración propia a partir Gerencia de Servicios Sociales (2002-2006) y CESCyL (2007 y 2008).

En el ámbito de los servicios sociales específicos, la implicación del Tercer Sector Social varía según el colectivo al que se dirigen. Así, en el área de *protección y atención a la infancia*, por ejemplo, es muy significativa la presencia, mantenida en el tiempo, de algunas organizaciones encargadas de la prestación de determinados servicios y de la implementación de ciertos programas: Cruz Roja en el caso del programa de acogimientos familiares; Fundación ADSIS, Cáritas, Fundación Juan Soñador o ASECAL en la gestión de centros para mayores de 18 años en riesgo de exclusión social y en los programas de apoyo para la vida adulta; la Asociación Regional de Familias Adoptantes en la puesta en marcha de servicios de formación en información a familias en procesos de adopción... Todas ellas acaparan el protagonismo del Tercer Sector Social que atiende a los menores durante los años consultados, con la única excepción de la aparición puntual de otras entidades (como la Plataforma de Organizaciones de la Infancia, la Asociación REA, Save the Children o Aldeas Infantiles SOS España) en el programa de promoción y difusión de los derechos de los niños. La única dotación presupuestaria documentada en este área de atención a la infancia se recoge en las memorias de 2002 y 2003 cuando, al hablar de los programas de prevención y apoyo a familias, se apunta que su gestión recae en

organizaciones sin ánimo de lucro y entidades locales con importes de 3.965.126 euros (en 2002) y 4.808.150 (en 2003) (Gerencia de Servicios Sociales, 2002: 32 y Gerencia de Servicios Sociales, 2003: 19, respectivamente).

En el área de *atención y reinserción de jóvenes infractores* el Tercer Sector Social tiene una participación destacada en dos grandes ámbitos: la colaboración para la ejecución de prestaciones en beneficio de la comunidad (Cruz Roja, Cáritas, ASPROSUB, Liga Zamorana, Mensajeros de la Paz, Fundación Cauces y Asociación Nueva Gente, entre otras, participan en esta actividad) y la gestión de centros (o plazas en centros) educativos, terapéuticos y de inserción para menores de alto riesgo (Centro Asistencial San Juan de Dios, Fundación Candéal-Proyecto Hombre, ASECAL, Entidad Casa Escuelas Pías-Padres Escolapios y Asociación Nuevo Futuro son algunas de las entidades que concierten este tipo de actuaciones con la Administración Pública).

La *atención a personas mayores* concentra un particular interés por parte de la iniciativa privada no lucrativa, sobre todo en dos ámbitos tradicionales –la promoción del envejecimiento activo y la atención residencial– y en uno emergente –la atención a enfermos del Alzheimer–. En la promoción del envejecimiento activo la Administración Pública Regional encuentra en el asociacionismo de personas mayores, sea o no federado, su gran aliado: aunque se alude al desarrollo de proyectos menores (en cuanto a su dotación económica) por entidades como el CDR El Sequillo, la Fundación ASVAI, Cáritas, Cruz Roja o ASECAL, entre otras. En 2004 las asociaciones de mayores no federadas gestionaron proyectos por un importe de 233.115 euros y la Confederación Regional de Jubilados y Pensionistas de Castilla y León implementó programas de desarrollo comunitario y animación sociocultural que movilizaron un volumen presupuestario de 1.862.160 euros (Gerencia de Servicios Sociales, 2004: 85-86). En la misma línea, la atención residencial se revela como un ámbito de gran colaboración público-privada: en el Informe del CESCyL para 2007 se apunta que 10.390 plazas residenciales de un total de 39.479 son de titularidad privada sin ánimo de lucro (CESCyL, 2008: 885), mientras que frente a 452 plazas de estancias diurnas propias en 2006, la Gerencia de Servicios Sociales disponía de 500 plazas concertadas y en convenio (CESCyL, 2007: 768), con un importante flujo presupuestario –en la memoria de la Gerencia de Servicios Sociales del año 2006 se recogían transferencias a entidades no lucrativas (sin nombrar) por un importe de 9.264.832 euros–.

La *atención a enfermos de Alzheimer* en sus múltiples dimensiones (detección precoz y estimulación temprana, estimulación psicoterapéutica, apoyo y asesoramiento a familias, gestión de estancias diurnas, sensibilización de la opinión pública, etc.) recae por entero en las asociaciones de enfermos y familiares de enfermos de Alzheimer, en su mayor parte federadas, gestionando recursos que ascendían a 1.478.287 euros en 2006 (CESCyL, 2007: 773) y que se multiplicaban por tres en

2007: 4.773.630 euros (CESCyL, 2008: 881). Como se consigna en las memorias, la mayor parte de estos recursos recogidos en la tabla 7.1.4 se destinaron al mantenimiento de plazas y a la inversión en centros de día.

Tabla 7.2.2 Recursos transferidos a asociaciones de enfermos y familiares de enfermos de Alzheimer, 2002-2008

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Presupuesto en euros	525.867	890.586	1.559.667	511.383	1.468.443	1.478.287	4.773.631
% var. interanual	-	69,4	75,1	67,2	187,2	0,7	222,9

Fuente: Elaboración propia a partir Gerencia de Servicios Sociales (2002-2006) y CESCyL (2007 y 2008).

Por último, otros aspectos no menos relevantes, como la *tutela de personas mayores* y la *prestación de servicios de respiro familiar* también son protagonizados en todo el período estudiado por entidades no lucrativas: en el primer caso, destaca la presencia en solitario de FUNDAMAY, con una dotación de 155.000 euros en 2005 y, en el segundo, la del Centro Asistencial San Juan de Dios, receptor en el mismo año de 1.972.561 euros (CESCyL, 2006: 85 y 88 respectivamente).

La *protección y atención a personas con discapacidad* es, desde hace varias décadas, uno de los ámbitos de presencia más significativa, en intensidad y extensión, del Tercer Sector Social. No en vano el movimiento asociativo de padres de personas con discapacidad mental o de personas con discapacidad física y sensorial tiene importantes ecos históricos tanto en el ámbito nacional como en el regional. Los datos disponibles en la documentación consultada avalan la idea de que esta presencia sigue siendo, hoy por hoy, indiscutible.

Al igual que ocurriera al hablar de personas mayores, la protección y promoción de las personas con discapacidad concita la atención del Tercer Sector Social especialmente en dos grandes áreas, que en este caso son la integración en la vida económica y la gestión y mantenimiento de residencias y centros de día, aunque no deja de ser relevante su actuación en la provisión de servicios de respiro familiar –en 2006 asociaciones para la atención a personas con autismo, parálisis cerebral, discapacidad intelectual o niños sordos recibieron con este fin 815.137 euros (CESCyL, 2007: 793-794)– o en la oferta de servicios altamente especializados –la atención a un número variable de entre 50 y 60 personas con lesiones medulares al año por ASPAYM es un buen ejemplo de ello–. Por un lado, entidades locales y organizaciones privadas sin ánimo de lucro⁴² recibieron 24.411.730 euros en el período

⁴² No se desglosa en los informes ni en las memorias cuánto corresponde a cada interlocutor.

2001-2007 para gestionar proyectos de formación profesional ocupacional, aunque, tal y como se comprueba en la tabla 7.1.5 el volumen gestionado ha ido reduciéndose de forma sensible en dicho período.

Tabla 7.2.3 Recursos transferidos a entidades locales y entidades del Tercer Sector Social para proyectos de formación profesional ocupacional, 2002-2008

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Presupuesto en euros	4.098.509	3.754.091	3.851.122	3.275.490	3.233.938	3.365.493	2.833.087
% var. interanual	-	-8,4	2,6	-14,9	-1,3	4,1	-15,8

Fuente: Elaboración propia a partir Gerencia de Servicios Sociales (2002-2006) y CESCyL (2007 y 2008).

Por otro lado, agrupaciones de asociaciones de personas y familiares de personas con discapacidad como FEAPS Castilla y León, FEALES y FECLM aparecen en los documentos referenciados como las titulares de centros y plazas residenciales para estos colectivos. Tres apuntes económicos pueden servir de ejemplo las dimensiones de esta relación cuasi-simbiótica: de un lado, el convenio que la Junta de Castilla y León y FEAPS Castilla y León suscriben anualmente para el mantenimiento de plazas residenciales, que en 2006 se dotó con 23.317.524 de euros, y con el que se financiaron 4.993 plazas, 3.345 de centros de día y 1.488 de residencia dando acogida a 3.890 usuarios (Gerencia de Servicios Sociales, 2006); de otro, la transferencia de 15.074.338 de euros que la administración regional realizó en 2003 a otras entidades no lucrativas sin nombrar (Gerencia de Servicios Sociales, 2003); y, por último, las inversiones en centros residenciales gestionados por organizaciones del Tercer Sector Social que en ese mismo año ascendieron a 7.855.55 euros (Gerencia de Servicios Sociales, 2003).

En el área de cooperación al desarrollo, la colaboración del Tercer Sector Social (en la forma de organizaciones no gubernamentales para el desarrollo) se manifiesta absolutamente imprescindible. En las memorias de la Gerencia de Servicios Sociales se cita, entre otras muchas, a organizaciones como AZACÁN-SERSO, Entreculturas, GAM TEPEYAC, CIVES MUNDI, INTRAS, Arquitectos Sin Fronteras, ADSIS, Amigos del Pueblo Saharaui, Entrepueblos, Manos Unidas, Ayuda en Acción, Fundación Vicente Ferrer, Cáritas o UNICEF... desarrollando proyectos de cooperación al desarrollo en países empobrecidos, acciones de carácter humanitario y programas de sensibilización y educación para el desarrollo. Atendiendo a la consignación presupuestaria reflejada en estos documentos, en los últimos cinco años se ha producido un considerable aumento de los recursos destinados a estas organizaciones, como se refleja en la siguiente tabla.

Tabla 7.2.4 Recursos transferidos a entidades del Tercer Sector Social para cooperación al desarrollo, 2003-2008

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Presupuesto en euros	3.609.836	4.224.061	1.706.137	8.915.209	11.053.669	12.449.567
% var. interanual	-	17,0	-59,6	422,5	24,0	12,6

Fuente: Elaboración propia a partir Gerencia de Servicios Sociales (2002-2006) y CESCyL (2007 y 2008).

La consideración de la atención a la mujer como un área específica en los documentos consultados sólo se produce en los años 2007 y 2008, lo que convierte el objetivo de calibrar la importancia del Tercer Sector Social en este ámbito, poco discutida por otra parte, en una empresa poco menos que imposible. De hecho, en esos dos años sólo se recoge que diferentes entidades no lucrativas (sin nombrar) gestionan centros de emergencia, centros de día y casas de acogida para mujeres, con transferencias de recursos públicos por un importe total de 691.676 euros en 2006 (CESCyL, 2007).

Por último, centrándonos en el objeto en sentido estricto de este trabajo, la lucha para la inclusión social de colectivos desfavorecidos (divididos en la planificación regional en tres grandes grupos: personas en riesgo de exclusión social, inmigrantes y gitanos), concita la participación de diversas entidades singulares (Cruz Roja, Cáritas y Fundación Secretariado Gitano) junto a un sinfín de otras organizaciones de menor tamaño que no son citadas expresamente en las memorias de la Gerencia de Servicios Sociales y en los informes del CESCyL pero que, sin duda, se revelan, por el volumen de recursos que movilizan y la diversidad de programas que gestionan, absolutamente necesarias para el abordaje de esta problemática.

En los informes y memorias consultados se mencionan dos grandes líneas de intervención en este área: de un lado, la ayuda a asociaciones para el desarrollo de programas de lucha contra la exclusión social, y de otro, las acciones de inserción social y laboral para colectivos en situación de exclusión social cofinanciadas por el Fondo Social Europeo.

Respecto a la ayuda a asociaciones para el desarrollo de programas de lucha contra la exclusión social, tanto en las memorias de la Gerencia de Servicios Sociales como en los informes anuales del CESCyL se cita expresamente a Cruz Roja y a Cáritas, mientras que el resto de asociaciones que reciben recursos con este fin no son nombradas. Las transferencias de recursos durante los últimos años al Tercer Sector Social han aumentado de forma considerable, pasando de 906.070 euros en 2001 a 3.271.853 en 2006. Como observamos en la tabla 7.1.7, Cáritas y Cruz Roja gestionan una parte importante de los recursos destinados a este ámbito (el porcentaje sobre el total varía del 82% en 2000, al 60% en 2006).

Tabla 7.2.5 Recursos transferidos a entidades del Tercer Sector Social para lucha contra la exclusión social, 2000-2007

	Área	Cáritas	Cruz Roja	Otras entidades	Total	Cáritas + Cruz Roja / total (%)
2000	Exclusión social	414.815	60.101	101.575	576.491	82,4
	Minorías étnicas	9.361	-	87.402	96.763	9,7
2001	Exclusión social	385.367	114.192	200.018	699.577	71,4
	Minorías étnicas	9.548	-	89.619	99.167	9,6
2002	Exclusión social	436.448	118.015	252.439	806.902	68,7
	Minorías étnicas	-	-	99.167	99.167	-
2003	Exclusión social	460.169	202.128	326.758	989.055	67,0
	Minorías étnicas	-	-	102.142	102.142	-
2004	Exclusión social	472.139	185.827	480.409	1.138.375	57,8
2005	Exclusión social	664.072	282.653	799.732	1.746.457	54,2
2006	Exclusión social	824.236	394.049	799.732	2.018.017	60,4
2007	Exclusión social	591.930	1.587.585	1.092.336	3.271.851	66,6

Fuente: Elaboración propia a partir de Gerencia de Servicios Sociales (2002-2006) y CESCyL (2007 y 2008).

En relación con las acciones de integración social y laboral para colectivos en situación de exclusión social cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, Cruz Roja y Cáritas comparten el protagonismo con otras entidades como la Fundación Secretariado Gitano o Asociación Desarrollo y Solidaridad (DESOD) y otras muchas no citadas expresamente (que, además, aparecen en un capítulo conjunto con las Administraciones Públicas Locales). La insuficiencia de los datos expuestos en la tabla 7.1.8 no nos permite concluir si las transferencias de recursos de la Administración Regional han ido en aumento, idea que, sin embargo, sí podría desprenderse del incremento que en esos años reflejan las partidas destinadas a Cruz Roja y a la Fundación Secretariado Gitano o de la partida total entre 2003 y 2001.

Tabla 7.2.6 Recursos transferidos a entidades del Tercer Sector Social para acciones de integración social y laboral para colectivos en situación de exclusión social cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, 2001-2007

	Cáritas + Cruz Roja	Fundación Secretariado Gitano	Otras entidades sin fin de lucro y entidades locales
2001	360.311	127.031	817.250
2002	444.592	87.194	s.d.
2003	93.021 ¹	113.194	2.377.575
2004	541.767	114.528	46.500 ²
2005	619.079	125.502	52.000 ²
2006	129.137 ¹	129.137	s.d.
2007	171.008 ¹	188.665	s.d.

¹ Sólo Cruz Roja.

² Sólo DESOD.

s.d. = sin datos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Gerencia de Servicios Sociales (2002-2006) y CESCyL (2007 y 2008).

7.3 El papel del tercer sector en la lucha contra la exclusión social en Castilla y León. Consideraciones finales

Reiterando la cautela que reclamábamos en apartados anteriores respecto al uso de los datos obtenidos a partir del material documental analizado, podemos concluir que el Tercer Sector Social ha ido aumentando en los últimos años de forma progresiva su protagonismo en la lucha contra la exclusión social, en particular, y en la acción en pro del bienestar, en general. Si, como hemos reflejado más arriba, los documentos oficiales datados a comienzos de la década de los 90 apenas contenían referencias a entidades del Tercer Sector Social (lo cual no quiere decir, por supuesto, que no tuvieran un importante papel ya en esos momentos), los informes y memorias de los últimos años están plagados de alusiones más o menos explícitas a este sector. Hay, pues, suficientes evidencias del creciente protagonismo del Tercer Sector Social y tiene en el ámbito de la lucha contra la exclusión social en Castilla y León.

Este proceso que se observa en el ámbito castellano y leonés no difiere sustancialmente de lo que se ha documentado en otros entornos geográficos cercanos (en otras Comunidades Autónomas) o lejanos (en otros países occidentales), si bien en nuestro contexto (como en el resto) las tradiciones y peculiaridades sociopolíticas

han podido contribuir a determinar o condicionar el alcance y extensión del papel desempeñado por las organizaciones no lucrativas.

Así, por ejemplo, se constata una cierta sobredimensión de la función productiva (de bienes y servicios) sobre la reivindicativa (o de transmisión de demandas) del Tercer Sector Social en Castilla y León: mientras que las memorias de las entidades públicas con responsabilidad en la acción social recogen múltiples ejemplos de la diversa y amplia actividad prestacional del Tercer Sector Social (en colaboración o con la financiación de las administraciones públicas regionales), apenas registran alusiones a su implicación en los diversos órganos consultivos definidos en la legislación vigente. Podemos, pues, colegir que no es que no existan órganos consultivos (que los hay, y muchos), sino que, a tenor de los datos disponibles, parece que éstos no se reúnen, lo hacen insuficientemente y/o los temas que en ellos se tratan raramente sobrepasan la dimensión informativa.

Esta cierta sobredimensión de la esfera de la producción en el Tercer Sector Social puede explicarse (en parte) como consecuencia de una legislación y una planificación regional que, sobre otros aspectos, privilegian la consideración de las organizaciones voluntarias como recursos o instrumentos para el aligeramiento de la presión asistencial sobre el ente público. Las mutaciones en la propia definición de la misión de algunas de estas organizaciones (pasando de demandar servicios a prestarlos) pueden evidenciar este hecho.

Con independencia de sus explicaciones, procesos similares al descrito para el Tercer Sector Social de Castilla y León han sido observados también en otros entornos regionales y nacionales, lo que lleva a afirmar que el Tercer Sector Social ha reducido en los últimos años su rol como actor político, en beneficio de un papel casi exclusivo de proveedor de bienes y servicios.

Tanto en España como en otras sociedades avanzadas, la dependencia del Tercer Sector Social de los fondos públicos es un hecho sobradamente documentado, con sus consiguientes amenazas y oportunidades para las organizaciones que lo conforman. Pero, al mismo tiempo, puede afirmarse que las Administraciones Públicas presentan cierta dependencia del sector privado no lucrativo para la ejecución de sus políticas sociales. Esta ligazón bidireccional es lo que, en términos más adecuados, nos debería llevar a hablar de interdependencia entre ambos agentes sociales, si bien la naturaleza, dimensiones, extensión y condiciones de ambas dependencias sean muy diferentes.

En Castilla y León las organizaciones voluntarias que trabajan en el área de los servicios sociales y la acción para la inclusión social son receptoras de un amplio volumen de recursos públicos. Cuando la financiación pública se convierte en la fundamental (en algunos casos, incluso la única, excepción hecha de las cuotas

de socios o el patrimonio fundacional), las entidades pueden llegar a tener una excesiva dependencia económica (y, en consecuencia, funcional) de las Administraciones Públicas. Al mismo tiempo, el alcance de su actuación, las dimensiones de los proyectos implementados, el volumen de población beneficiaria de su intervención y, en algunos casos, su papel exclusivo en la atención de determinadas necesidades, convierte a las organizaciones voluntarias en poderosos agentes sociales en la consecución del bienestar.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES



BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

ACUERDO 59/2009 DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN, de 4 de junio, que determina las condiciones para el ejercicio presupuestario 2009, del Anexo I del Decreto 126/2001, por el que se regulan los criterios y bases que han de configurar el Acuerdo Marco de cofinanciación de los Servicios Sociales y prestaciones sociales básicas que hayan de llevarlos a cabo por Entidades Locales (BOCyL nº 108, de 10 de junio). Consulta on-line en:
<http://bocyl.jcyl.es/boletines/2009/06/10/pdf/BOCYL-D-10062009-37.pdf>.

ACUERDO DEL CONSEJO DEL DIÁLOGO SOCIAL DE CASTILLA Y LEÓN EN MATERIA DE RENTA GARANTIZADA DE CIUDADANÍA. Consulta on-line:
www.ccoo.es/comunes/temp/recursos/6/310446.pdf.

AGUILAR, M. et al. (1995): *La caña y el pez. El salario social en las Comunidades Autónomas 1989-1994*. Fundación FOESSA. Madrid.

ALEMÁN BRACHO, C. y GARCÉS, J. (Coords.) (1996): *Administración social: servicios de Bienestar social*. Siglo XXI: Madrid.

ALIENA, R. (2008): "Los equilibrios del Tercer Sector. Una filosofía del pluralismo de funciones". En: *Cuadernos de Debate*, nº 4. Fundación Luis Vives. Madrid. pp. 13-50.

ALIENA, R. et al. (2004): *El Porvenir del Altruismo. Análisis del Discurso y Propuestas de Orientaciones para la Acción Voluntaria organizada en la Comunidad Valenciana*. Tirant Lo Blanch. Valencia.

ALKIRE, S. (2008): "Choosing Dimensions: The Capability Approach and Multidimensional Poverty", MPRA Paper 8862, University Library of Munich, Germany.

ALKIRE, S. y FOSTER, J. (2008): "Counting and Multidimensional Poverty Measurement", Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), Working Paper no. 7, Oxford.

AMIEL, Y. y COWELL, F.A. (1996): "Distributional Orderings and the Transfer Principle: A re-examination", Distributional Analysis Research Programme, Discussion Paper 14, London School of Economics.

- ANHEIER, H.K. y LEAT, D. (2002): *From Charity to Creativity. Philanthropic Foundations in the 21st Century*. Comedia. Bournes Green.
- ANHEIER, H.K. y LIST, R.A. (2005): *A dictionary of civil society, philanthropy and the non-profit sector*. Routledge. London.
- ARIÑO VILLARROYA, A. (Dir.) (2001): *La Ciudadanía Solidaria. El Voluntariado y las Organizaciones de Voluntariado en la Comunidad Valenciana*. Bancaja. Valencia.
- ARRIBA, A. (2009): "Rentas Mínimas de Inserción de las Comunidades Autónomas: una visión conjunta de su evolución y alcance". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 2, pp. 81-99.
- ARRIBA, A. et al. (2007): "La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación". *Política y Sociedad*, pp. 115-133.
- ATHANASOPOULOS, G. y VAHID, F. (2002): *Statistical Inference on Changes in Income Inequality in Australia*, Working paper 9/2002, Monash University.
- ATKINSON, A.B. y BOURGUIGNON, F. (1982): "The Comparison of Multi-Dimensioned Distribution of Economic Status", *Review of Economic Studies*, 49, pp. 183-201.
- ATKINSON, A.B. (1987): "On the Measurement of Poverty", *Econometrica*, 55(4), 749-64,
- ATKINSON, A.B. (1998): *"Poverty in Europe"*, Blackwell Publishers Ltd, Oxford
- ATKINSON, A.B. (2003): "Multidimensional Deprivation: Constrasting Social Welfare and Counting Approaches", *Journal of Economic Inequality*, 1, pp. 51-65.
- ATKINSON, A.B. et al. (2002): *Social indicators: The EU and social inclusion*. Oxford University Press. Oxford.
- ATKINSON, T., CANTILLON, B., MARLIER, E. y NOLAN, B. (2002): *"Social Indicators: The EU and Social Inclusion"*, Oxford University Press, Oxford.
- ATKINSON, T., CANTILLON, B., MARLIER, E. y NOLAN, B. (2002): *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*, Oxford University Press, Oxford.
- AYALA CAÑON, L. (2008) (Coord.): "Desigualdad, Pobreza y Exclusión", en *VI Informe sobre exclusión y desarrollo Social en España 2008. Conclusiones*, pp. 29-51 Fundación FOESSA y Cáritas Española Editores, Madrid.
- AYALA, L. (2000): "Líneas de avance en el estudio de la pobreza en España". *Cuadernos de Gobierno y Administración*, nº 2, pp. 95-105.
- AYALA, L. (2000): *Las Rentas Mínimas en la reestructuración de los Estados de Bienestar: un análisis económico desde una perspectiva comparada*. Consejo Económico y Social. Madrid.
- AYALA, L. (2008): "Desigualdad, pobreza y privación". En RENNES, V. (coord) *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*. Fundación FOESSA. Madrid.

- AYALA, L. y NAVARRO, C. (2004): "Multidimensional indices of housing deprivation with application to Spain". *Papeles de Trabajo*, nº 12. Instituto de Estudios Fiscales, pp. 1-31.
- AYALA, L.; JURADO, A. y PEDRAJA, F. (2006): "Desigualdad y bienestar en la distribución intraterritorial de la renta 1973-2000". *Investigaciones Regionales*, nº 8, pp. 5-30.
- AYLLÓN, S., MERCADER, M. y RAMOS, X. (2007): "Caracterización de la privación y la pobreza en Cataluña", *Revista de Economía Aplicada*, 44, pp. 137-175.
- AYUNTAMIENTO DE VALLADOLID. IV Plan municipal de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres 2008-2011. Consulta on-line en: www.ava.es
- BANCO MUNDIAL (2001): *Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001. Lucha contra la pobreza*. Mundi-Prensa. Madrid.
- BANDRÉS, E. (1987): "Progresividad, equidad y efectos distributivos de los gastos sociales en España". *Hacienda Pública Española*, 117, pp. 17-42.
- BÁRCENA-MARTÍN, E. (1998): *Repercusión de las políticas de transferencias sobre los indicadores de Pobreza en España*. Universidad de Málaga. Málaga.
- BELLIDO, N.P., JANO, M.D., LÓPEZ ORTEGA, F.J., MARTÍN-GUZMÁN, M.P. y TOLEDO, M.I. (1999): "The Measurement and analysis of Poverty an Inequality: an application to Spanish Conurbations", en PYATT, F.G. y WARD, M. (Ed.) "Identifying the Poor", IOS Press.
- BELLOSTAS PÉREZ-GRUESO, A. et al. (2002): *Mimbres de un País. Sociedad Civil y Sector No Lucrativo en Aragón*. Prensas Universitarias de Zaragoza. Zaragoza.
- BIEWEN, M. (2002): Bootstrap inference for inequality, mobility and poverty measurement, *Journal of Econometrics*, 108, pp. 317-342.
- BLACKORBY, C. y DONALDSON, D. (1980): "A theoretical treatment of indices of absolute inequality", *International Economic Review*, 21, pp. 107-136.
- BLANCAS, F.J., CABALLERO, R., GONZÁLEZ, M., LOZANO, M., MOLINA, J., GUERRERO, F.M., y PÉREZ, F. (2007): "Indicadores sintéticos de sostenibilidad turística: Un análisis comparativo del turismo en las costas españolas". *Anales de Economía Aplicada* 2007. Asepelt España, edición en formato electrónico, pp. 134-158.
- BOLUNTA (2004): *Estudio Sobre Voluntariado en Bizkaia 2004*. Agencia para el Voluntariado y las Asociaciones. Bilbao.
- BOLUNTA (2005): *Evolución del Asociacionismo en Bizkaia (1996-2005)*. Agencia para el Voluntariado y las Asociaciones. Bilbao.
- BOSSWICK, W. and HECKMANN, F. (2006): Integration of migrants: contribution of local and regional authorities. Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Consulta on-line: www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2006/22/en/1/ef0622en.pdf.

- BOURGUIGNON, F. y CHAKRAVARTY, S.R. (2003): "The measurement of multidimensional poverty", *Journal of Economic Inequality*, 1, pp. 25-49.
- BRUGUÉ, Q., GOMÁ, R. y SUBIRATS, J. (2002), "De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas", *Revista Internacional de Sociología*, tercera época, nº 33, septiembre-diciembre, pp. 7-45.
- BUCKLEY, G.J. y CASALE, G. (eds.) (2007): *Diálogo social y estrategias de lucha contra la pobreza*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.
- BUENO, J.R. (1991): *Hacia un modelo de servicios sociales de acción comunitaria*. Popular: Madrid.
- CAJA ESPAÑA (2008): "Datos económicos y sociales de los municipios de España". Publicación en CD-ROM.
- CALLAN, T. y NOLAN, B. (1991): "Concepts of poverty and the poverty line: a critical surveys of approaches to measuring poverty", *Journal of Economic Surveys*, vol. 5, pp. 543-62.
- CALLAN, T., NOLAN, B. y WHELAN, C.T. (1993): "Resources, Deprivation and the Measurement of Poverty", *Journal of Social Policy*, 22 (2), pp. 141-172.
- CASADO, D. (1999): *Imagen y Realidad de la Acción Voluntaria*. Hacer. Madrid.
- CASTILLEJO, M.ª J. (2007): *Soñando Juntos. Una Aproximación al Tercer Sector en Navarra*. Gobierno de Navarra. Pamplona.
- CASTIÑEIRA, A. (Coord.) (2003): *Llibre Blanc del Tercer Sector Cívico-Social*. Generalitat de Catalunya. Barcelona.
- CES (2006): "El gasto en protección social", *Panorama Económico-Social de España*, Nº 140. Consulta on-line en: www.ces.es.
- CES (2008): Informe 03|2008 sobre el Borrador del V Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social, 2008-2010, Madrid, CES. Consulta on-line en: www.ces.es/servlet/noxml?id=CesColContenido%20M01229350367789~S211945~NInf0308.pdf.
www.ces.es/servlet/noxml?id=CesColContenido%20M01229350367789~S211945~NInf0308.pdf.
- CES (2009): *Situación socioeconómica y laboral España 2008*, CES, Madrid.
- CES DE CASTILLA Y LEÓN (1991-2008): Informes anuales del Consejo Económico y Social sobre la situación general socioeconómica de la comunidad, CES de Castilla y León. Valladolid. Consulta on-line en: www.cescyl.es/informes/siteys.php.
- CES DE CASTILLA Y LEÓN (2009): Informe sobre la Situación Económica y Social de Castilla y León en 2008. CES de Castilla y León. Valladolid. Consulta on-line: www.cescyl.es/pdf/informes/siteys/Tomo1.pdf.

- CHAKRAVARTY, S.R. (1983): "Ethically flexible measures of poverty", *Canadian Journal of Economics*, 16, 74-85.
- CHAKRAVARTY, S.R. y SILBER, J. (2008): "Measuring Multidimensional Poverty: The Axiomatic Approach," en KAKWANI, N. y SILBER, J. editores, *Quantitative Approaches to Multidimensional Poverty Measurement*, London, Palgrave-Macmillan, pp. 192-209.
- CHAKRAVARTY, S.R., DEUTSCH, J. y SILBER, J. (2006): "On The Watts Multidimensional Poverty Index," *World Development*, 36, pp. 1067-1077.
- CIDEC (2005): "El Tercer Sector. Una visión cuantitativa y cualitativa", *Cuadernos de Trabajo*, nº 39. Gobierno Vasco. Donostia-San Sebastián.
- CLARK, S., HEMMING, R. y ULPH, D. (1981): "On indices for the measurement of poverty", *Economic Journal*, 91, pp. 551-526.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2005): Trabajar juntos, trabajar mejor: un nuevo marco para la coordinación abierta de las políticas de protección social y de inclusión en la unión europea. Consulta on-line:
<http://eur-lex.europa.eu/lexuriserv/lexuriserv.do?uri=com:2005:0706:fin:es:pdf>.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2007): Informe conjunto sobre protección e inclusión social 2007. Consulta on-line:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751&langId=en&pubId=39&type=2&Pubs=yes>.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2008): Agenda Social Renovada: Oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del siglo XXI. COM (2008) 412 final. Consulta on-line:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0412:FIN:ES:PDF>.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2009): Informe conjunto sobre protección e inclusión social 2009. Consulta on-line en:
http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2009/cons_pdf_cs_2009_07503_1_es.pdf.
- COMISIÓN EUROPEA (1985): "On specific community action to combat poverty (Council Decision of 19 December 1984), 85/8/EEC" en *Official Journal of the EEC* (Bruselas) Vol. 2, nº 24.
- COMISIÓN EUROPEA (1992): "Toward a Europe of Solidarity: Intensifying the Fight against Social Exclusion. Fostering Integration", Communication from the Commission, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2006): "Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006", Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities,
http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/index_en.htm.

- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN SOBRE LA AGENDA SOCIAL [COM (2005) 33 final - no publicada en el Diario Oficial]. Consulta on-line: http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/social_agenda/c10127_es.htm.
- CONSEJO DE EUROPA (2000): "Documento de las conclusiones de la Presidencia", www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm.
- CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978. Consulta on-line en: www.la-moncloa.es/nr/rdonly-res/79ff2885-8dfa-4348-8450-04610a9267f0/0/constitucion_es.pdf.
- CORTINA, A. y PEREIRA, G. (2009): *Pobreza y libertad. Erradicar la pobreza desde el enfoque de Amartya Sen*. Tecnos. Madrid.
- COULTER, F.A., COWELL, F. y JENKINS, S. (1992): "Differences in Needs and the Assessment of Income Distribution", *Bulletin of Economic Research*, 44(2), pp. 77-124.
- COWELL, F.A. y FLACHAIRE, E. (2002): Sensitivity of inequality measures to extreme values. *Working Paper*, STICERD - Distributional Analysis Research Programme Papers 60, Suntory and Toyota International Centres for Economics and Related Disciplines, LSE.
- COWELL, F.A. (1984): "The structure of American income inequality", *Review of Income and Wealth*, 30, pp. 351-375.
- DAGUM, C. (1993): "Fundamentos de bienestar social de las medidas de desigualdad en la distribución de la renta", *Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales*, 24, pp. 11-36.
- DALY, H.E. y COBB, J. B. (1989): *For the common good: Redirecting the economy toward community, the environment and a sustainable future*. Beacon Press. Boston.
- DANZINGER, S. y TAUSSING, M.K. (1979): "The income unit and the anatomy of income distribution", *Review of Income and Wealth*, 25, pp. 365-75.
- DAVIDSON, R. y FLACHAIRE, E. (2004): "Asymptotic and bootstrap inference for inequality and poverty measures", *Cahiers de la Maison des Sciences Economiques*, vol. 04100, Universidad de Paris Panthéon-Sorbonne.
- ROSA GIMENO, P. DE LA; PRIETO LOBATO, J.M. et al. (2003): "Políticas sociales en Castilla y León". En: ALEMÁN, C., GARCÉS, J. y GUTIÉRREZ, A.: *Políticas sociales en la España de las Autonomías*. Escuela Libre Editorial: Madrid.
- ROSA GIMENO, P. DE LA; PRIETO, J.M. (2000): "Los servicios sociales en Castilla y León". En: GUTIÉRREZ, A. y GARCÉS, J.: *Los Servicios Sociales en las Comunidades y Ciudades Autónomas*. Tirant lo Blanch: Valencia.
- LORENZO GARCÍA, R. DE (Coord.) (2003): *Tejido Asociativo Español y Tercer Sector*. Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid.

DECISIÓN nº 1098/2008/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 22 de octubre, relativa al Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (2010). Consulta on-line en: www.guiafc.com/documentos/2008-L298-20.pdf.

DECISIÓN nº 1672/2006/CE, de 24 de octubre, por la que se establece un programa comunitario para el empleo y la solidaridad social - Progress. Consulta on-line en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:315:0001:0008:es:PDF>

DECISIÓN nº 2000/750/CE DEL CONSEJO, de 27 de noviembre de 2000, por la que se establece un programa de acción comunitario para luchar contra la discriminación (2001-2006). Consulta on-line: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:303:0023:0028:ES:PDF>.

DECISIÓN nº 50/2002/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 7 de diciembre de 2001, por la que se aprueba un programa de acción comunitario a fin de fomentar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra la exclusión social. Consulta on-line: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:315:0001:0008:es:PDF>.

DECRETO 107/2005, de 29 de diciembre, por el que se establecen las directrices para la elaboración del III Plan de Salud de Castilla y León y se crea la Comisión de Coordinación Intersectorial (BOCyL nº 3, de 4 de enero de 2006). Consulta on-line: <http://bocyl.jcyl.es/boletines/2006/01/04/pdf/BOCYL-B-04012006.pdf>.

DECRETO 118/2007, de 29 de noviembre, por el que se desarrolla la ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León (BOCyL nº 236, de 5 de diciembre). Consulta on-line: <http://bocyl.jcyl.es/boletines/2007/12/05/pdf/BOCYL-B-05122007.pdf>.

DECRETO 126/2001, de 19 de abril, por el que se regulan los criterios y bases que han de configurar el Acuerdo Marco de cofinanciación de los Servicios Sociales y prestaciones sociales básicas que hayan de llevarse a cabo por entidades locales (BOCyL nº 80, de 25 de abril). Consulta on-line en: <http://bocyl.jcyl.es/boletines/2001/04/25/pdf/BOCYL-D-25042001-2.pdf>.

DECRETO 126/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la prestación de Ingresos Mínimos de Inserción de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (BOCyL nº 252, de 31 de diciembre). Consulta on-line en: <http://bocyl.jcyl.es/boletines/2004/12/31/pdf/BOCYL-D-31122004-3.pdf>.

DECRETO 13/1990, de 25 de enero, por el que se regula el Sistema de Acción Social en Castilla y León (BOCyL nº 23, de 1 de febrero). Consulta on-line en: <http://bocyl.jcyl.es/boletines/1990/02/01/pdf/BOCYL-D-01021990-4.pdf>.

- DECRETO 132/1990, de 12 de julio, sobre Ingresos Mínimos de Inserción en la Comunidad Autónoma de Castilla y León (BOCyL nº 137, de 17 de julio). Consulta on-line en:
<http://bocyl.jcyl.es/boletines/1990/07/17/pdf/BOCYL-D-17071990-3.pdf>.
- DECRETO 164/1997, de 22 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Ingresos Mínimos de Inserción en la Comunidad Autónoma de Castilla y León (BOCyL nº 164, de 28 de agosto). Consulta on-line en:
<http://bocyl.jcyl.es/boletines/1997/08/28/pdf/BOCYL-D-28081997-1.pdf>.
- DECRETO 197/2000, de 21 de septiembre por el que se aprueba el Reglamento de Ingresos Mínimos de Inserción en la Comunidad Autónoma de Castilla y León (BOCyL nº 188, de 27 de septiembre). Consulta on-line en:
<http://bocyl.jcyl.es/boletines/2000/09/27/pdf/BOCYL-D-27092000-1.pdf>.
- DECRETO 2/1998, de 8 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León (BOCyL nº 10, de 16 de enero). Consulta on-line en:
<http://bocyl.jcyl.es/boletines/1998/01/16/pdf/BOCYL-D-16011998-2.pdf>.
- DECRETO 286/1991, de 3 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Ingresos Mínimos de Inserción en la Comunidad Autónoma de Castilla y León (BOCyL nº 193, de 8 de octubre). Consulta on-line en:
<http://bocyl.jcyl.es/boletines/1991/10/08/pdf/BOCYL-D-08101991-3.pdf>.
- DECRETO 323/1999, de 23 de diciembre por el que se establece la cuantía, para el año 2000, de la prestación de ingresos mínimos de inserción, regulada en el Decreto 164/1997, de 22 de agosto, que aprueba el Reglamento de Ingresos Mínimos de Inserción en la Comunidad de Castilla y León (BOCyL nº 249, de 28 de diciembre). Consulta on-line:
<http://bocyl.jcyl.es/boletines/1999/12/28/pdf/BOCYL-D-28121999-5.pdf>.
- DECRETO 56/2005, de 14 de julio, por el que se aprueba el Plan Estratégico del Sistema de Acción Social de Castilla y León (BOCyL de 20 de julio). Consulta on-line en:
<http://bocyl.jcyl.es/boletines/2005/07/20/pdf/BOCYL-D-20072005-2.pdf>.
- DECRETO 57/2005, de 14 de julio, por el que se aprueban los Planes Regionales Sectoriales de Atención y Protección a la Infancia, de Atención a las Personas Mayores, de Atención a las Personas con Discapacidad, y de Acciones para la Inclusión Social (BOCyL de 20 de julio). Consulta on-line:
<http://bocyl.jcyl.es/boletines/2005/07/20/pdf/BOCYL-D-20072005-3.pdf>.
- DONATI, P. (1997): "El Desarrollo de las Organizaciones del Tercer Sector en el proceso de modernización y más allá". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 79, pp. 113-141.
- DOYAL, L. y GOUGH, I. (1994): *Teoría de las necesidades humanas*. Icaria. Barcelona.

- DREWNOWSKI, J. (1972): "Social Indicators and Welfare Measurement: Remarks on Methodologi". *Measuring Development: The Role and Adequacy of Development Indicators*. Baster (comp.), Frank Cass, Londres, pp. 76-90.
- DREWNOWSKI, J. y SCOTT, W. (1966): "L'indice du niveau de vie". I.R.N.U. Rapport nº 4, Ginebra, septiembre 1966, y "Studies in the measurement of levels of living and welfare". U.N.R.I.S.D, Report nº 70.3. Ambos documentos citados en PENA, J.B. (1977): *Problemas de la medición del bienestar y conceptos afines (Una aplicación al caso español)*. INE. Madrid, pp. 81 y siguientes.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2008): "Prólogo". En: T. Montagut: *Política social. Una introducción*. Ariel. Barcelona, pp. 9-16.
- ESTEVEZ, C. (1998): "Las rentas mínimas autonómicas: el estudio de las normativas reguladoras y análisis jurídico de las prestaciones". Consejo Económico y Social. Madrid.
- ESTIVILL, J. (2006): "¿Hacia una estrategia europea? Los planes nacionales de inclusión social". En: F. Vidal Fernández (ed.) *La exclusión social y el Estado de Bienestar en España*, Madrid, FUHEM, V Informe de Políticas Sociales, pp. 107-124.
- ESTRUCH, A. (1995): "Los efectos distributivos del gasto social central y autonómico, diez años después". *Hacienda Pública Española*, 135, pp. 19-39.
- EUROPEAN COMMISSION (2006): Portfolio of overarching indicators and streamlined social inclusion, pensions and health. Consulta on-line en:
http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/indicators_en.pdf.
- EUROPEAN COMMISSION (2008) Commission recommendation of 3 October 2008 on the active inclusion of people excluded from the labour market (2008/867/EC). Consulta on-line:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:307:0011:0014:en:pdf>
- EUROSTAT (1996): ESSPROS Manual. The European System of integrated Social Protection Statistics (ESSPROS). Luxemburgo. Última edición 2008. Consulta on-line en
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-07-027/EN/KS-RA-07-027-en.pdf.
- EUROSTAT (2008): "Social protection in the EU", Statistics in focus, 46/2008. Consulta on-line en:
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-08-046/EN/KS-SF-08-046-EN.PDF.
- EUROSTAT (2009): "What can be learned from deprivation indicators in Europe?", Methodologies and Working papers.

- EUROSTAT (2010a): *Combating poverty and social exclusion. A statistical portrait of the European Unión 2010*. Eurostat Statistical Books.
- EUROSTAT (2010b): Population and social conditions, Statistics in focus, 9/2010.
- FALKINGHAM, J., KLUGMAN, J., MARNIE, S. y MICKLEWRIGHT, J. (eds.) (1997): *Househol Welfare in Central Asia*. St. Martin's Press. New York.
- FANTOVA, F. (2005): *Tercer sector e intervención social*. PPC. Madrid.
- FERNÁNDEZ ARUFE, J.E. y GÓMEZ GARCÍA, J.M.^a (Coord.) (2008): *"La economía social en Castilla y León"*. Junta de Castilla y León. Ed. Sever-Cuesta. Valladolid.
- FERNÁNDEZ PRAT, M. (2009): "La inclusión social en el ámbito local: los mecanismos y sistemas de trabajo". En: FRESNO, J.M. (Coord). *Políticas de inclusión activa en el plano local*. Madrid. Fundación Luis Vives, *Cuaderno Europeo*, nº 6, pp. 47-76.
- FERNÁNDEZ-MACHO, J. y GONZÁLEZ CASIMIRO, P. (2009): *Evaluación de territorios inteligentes en la sociedad del conocimiento*. Netbiblo. La Coruña.
- FOESSA (2009): *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*. Fundación FOESSA y Cáritas Española Editores. Madrid.
- FOSTER, J.E. y SEN, A. (1997): "On Economic Inequality After a Quarter Century," en SEN, A.: "On Economic Inequality", pp. 107-220, Clarendon Press, Oxford.
- FOSTER, J., GREER, J. y THORBECKE, E. (1984): "A Class of Decomposable Poverty Measures", *Econometrica*, 52, pp. 761-65.
- FOSTER, J.E. (2006): "Poverty Indices," en A. de Janvry, and R. Kanbur (Ed.): *Poverty, Inequality and Development: Essays in Honor of Erik Thorbecke*, Economic Studies in Inequality, Social Exclusion and Well-Being. Springer, Nueva York, pp. 41-65.
- FOSTER, J.E. (1984): "On economic poverty: A survey of aggregate measures", *Advances in Econometrics* 3, 215-251.
- FRANCO REBOLLAR, P. y GUILLÓ GIRARD, C. (2009): "Actoría y participación desde el Tercer Sector de Acción Social", en JARAÍZ ARROYO, G. (Coord.): *Actuar ante la exclusión. Análisis, políticas y herramientas para la inclusión social*. Cáritas-Fundación FOESSA. Madrid, pp. 299-322.
- FRESNO, J.M. (COORD.) (2005): *Cumbre de Lisboa. Estrategia Europea de Inclusión Social*. Madrid. Fundación Luis Vives. Cuaderno Europeo, nº 2.
- FRESNO, J.M. (Coord.) (2009). *Políticas de inclusión activa en el plano local*. Madrid. Fundación Luis Vives, Cuaderno Europeo, nº 6.
- FUENTE, Y.M. y SOTOMAYOR, E.M. (2009): "Las políticas sociales en España: orígenes y evolución". En: FERNÁNDEZ, T. y FUENTE, Y.M. DE LA (Coords.): *Política Social y Trabajo Social*. Alianza Editorial, Madrid, pp. 265-282.

- FUNDACIÓN TOMILLO (2000): *Empleo y Trabajo Voluntario en las ONG de Acción Social*: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.
- GARCÍA DELGADO, J.L. (Dir.) (2004): *Las Cuentas de la Economía Social. El Tercer Sector en España*. Civitas. Madrid.
- GARCÍA DELGADO, J.L. (Dir.) (2005): *La Economía Social en España. Volumen I: Un Enfoque Económico del Tercer Sector*. Fundación ONCE. Madrid.
- GARCÍA DELGADO, J.L. (Dir.) (2009): *Las Cuentas de la Economía Social. Magnitudes y Financiación del Tercer Sector en España, 2005*. Civitas-Fundación Once. Madrid.
- GARCÍA LIZANA et al. (2008): "Desigualdad y riesgo de pobreza en el marco europeo". En: AYALA CAÑÓN, L. (Coord.): *Desigualdad, pobreza y privación*. Fundación FOESSA. Madrid, pp. 61-106.
- GARCÍA PÉREZ, C. y PRIETO ALAIZ, M. (2009): "Sensibilidad de la evolución de la desigualdad a las técnicas de inferencia utilizadas. Una aplicación para el índice de Gini en el caso español (1993-2000)" *El Trimestre Económico*, Volúmen LXXVI (1), Issue 301, pp. 101-118.
- GARCÍA, A. (2009): "Indicadores de Exclusión en la Encuesta de Condiciones de Vida", en LAPARRA NAVARRO, M. y PÉREZ ERANSUS, B. (Coord.), pp. 65-78.
- GARCÍA, A., LAPARRA, M., PÉREZ ERANSUS, B. y TRUJILLO, M. (2009): "Un sistema de indicadores que permita identificar a las personas excluidas y cuantificar las dimensiones de los procesos de exclusión", En LAPARRA, M. y PÉREZ ERANSUS, B. (Coord.), pp. 45-62.
- GARCÍA-DURÁN DE LARA, J. A. y PUIG BASTARD, P. (1980): *La calidad de la vida en España. Hacia un estudio de los indicadores sociales*. Moneda y Crédito. Madrid.
- GARVÍA, R. (1997): *En el país de los ciegos. la ONCE desde una perspectiva sociológica*. Hacer. Barcelona.
- GAVÍN LANZUELA, M.^a L. (Coord.) (2003): *Estadística del Sector No Lucrativo en Aragón, Año 2000*. Gobierno de Aragón. Zaragoza.
- GERENCIA DE SERVICIOS SOCIALES (2002-2006): *Memorias de la Gerencia de Servicios Sociales*. Junta de Castilla y León. Consulta on-line en: www.jcyl.es.
- GERENCIA DE SERVICIOS SOCIALES (2006): *Memoria de la Gerencia de Servicios Sociales*. Junta de Castilla y León. Consulta on-line en: www.jcyl.es/web/jcyl/Familia/es/Plantilla100Detalle/1246991411473/Publicacion/1190958692519/Redaccion.
- GERENCIA DE SERVICIOS SOCIALES: "Guía de Recursos Sociales de Castilla y León". Consulta on-line en: www.jcyl.es/ireso/busquedas/busquedas.html.

- GÓMEZ GARCÍA, J.M.^a y FERNÁNDEZ ARUFE, J.E. (2008): "La economía social en el desarrollo económico regional: un análisis del subsector de mercado en Castilla y León". *Estudios de Economía Aplicada*, 26-1. Abril 2008, pp. 253-274.
- GÓMEZ GARCÍA, J.M.^a y ROMÁN ORTEGA, A. (2006): "La Economía Social en Castilla y León: un sector clave para generar empleo y luchar contra la exclusión laboral". *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo*, 5, pp. 111-144.
- GÓMEZ GARCÍA, J.M.^a y ROMÁN ORTEGA, A. (2007): "Instrumentos de lucha contra la exclusión a través de la inserción sociolaboral: las empresas de inserción". *Revista de Servicios Sociales y Política Social*, 77, pp. 9-26.
- GONZÁLEZ BLASCO, P. (1998): *El Voluntario Madrileño*. Dirección General de Cooperación al Desarrollo y Voluntariado. Madrid.
- GONZÁLEZ GAGO, E. (2009). "La inclusión social en el ámbito local: las políticas". En: FRESNO, J.M. (Coord.) *Políticas de inclusión activa en el plano local*. Madrid. Fundación Luis Vives, *Cuaderno Europeo*, nº 6, pp. 17-46.
- GRADÍN, C. y RÍO, C. DEL (2001): *Desigualdad, pobreza y polarización en la distribución de la renta en Galicia*, Instituto de Estudios Económicos de Galicia Pedro Barrié de la Maza, La Coruña.
- GRADÍN, C., CANTÓ, O y RÍO, C. DEL (2008): "Inequality, poverty and mobility: Choosing income or consumption as a welfare indicator", *Investigaciones Económicas*, vol. XXXII (2), pp. 169-200.
- GREENE, W.H. (1999): *Análisis Económico. Tercera edición*. Prentice-Hall. Madrid.
- GUERRERO MAYO, M.^a J. (2009): *La exclusión social en Andalucía: el empleo como factor de inclusión social*. Servicio Andaluz de Empleo. Sevilla.
- GUIO, A.C. (2005): Income Poverty And Social Exclusion In The EU25, Statistics in focus, 13/2005, Eurostat.
- GUIO, A.C. y MAQUET, I.E. (2007): "Material deprivation and poor housing. What can be learned from the EU-SILC 2004 data? How can EU-SILC improved in this matter?", en Comparative EU statistics on Income and Living Conditions: Issues and Challenges Proceedings of the EU-SILC conference (Helsinki, 6-8 November 2006), pp. 195-213, publicado por EUROSTAT. Versión electrónica en http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1073,46587259&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_product_code=KS-RA-07-007.
- HADDARD, L. y KANBUR, R. (1990): "How serious is the neglect of intra-household inequality?", *Economic Journal*, 100, pp. 866-881.
- HAGENAARS, A.J.M. (1986): *The perception of poverty*, North-Holland, Amsterdam.
- HANAN, R. (2004): "La Estrategia Europea de la Inclusión Social. Una perspectiva desde las ONG". *Documentación Social*, nº 135, pp. 161-178.

- HERRERO PRIETO, L.C. (1994): *Desarrollo económico municipal y organización del espacio en Castilla y León*. Secretariado de Publicaciones, serie Economía nº 17. Universidad de Valladolid. Valladolid.
- HERRERO PRIETO, L.C., FIGUEROA ARCILA, V. y SANZ LARA, J.A. (2007): "Las disparidades territoriales en Castilla y León: estudio de la convergencia económica a nivel municipal". *Revista de Investigación Económica y Social de Castilla y León*, año 2006, nº 9, pp. 13-170.
- INE (2005): *Encuesta de Condiciones de Vida. Metodología*, Instituto Nacional de Estadística, versión electrónica www.ine.es/daco/daco42/condivi/ecv_metodo.pdf.
- INE (2008): "Indicadores sociales. Edición 2008". Consulta on-line en: www.ine.es/daco/daco42/sociales08/sociales.htm.
- INFORME STIGLITZ-SEN-FITOUSSI (2009): Informe de la Comisión sobre la Medición del Desarrollo Económico y del Progreso Social. Consulta on-line en: www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_francais.pdf.
- INTERNATIONAL EXPERT GROUP ON HOUSEHOLD INCOME STATISTICS ('Canberra Group') (2001): "Expert Group on Household Income Statistics: Final Report and Recommendations," 0-9688524-0-8. Ottawa, Canada. <http://lisweb.ceps.lu/links/canberra/finalreport.pdf>.
- IZQUIETA, J.L. y CALLEJO, J. (2002): "El tercer sector y la solidaridad internacional". *Inguruak*, nº 53, pp. 37-56.
- IZQUIETA, J.L. y CALLEJO, J. (2004a): "Cultura y prácticas de financiación en las organizaciones de ayuda humanitaria y de cooperación al desarrollo de Castilla y León". *Revista de Economía y Finanzas de Castilla y León*, nº 8, pp. 63-84.
- IZQUIETA, J.L. y CALLEJO, J. (2004b): "Las organizaciones de ayuda humanitaria y de cooperación al desarrollo. Cultura e identidad de las ONGD". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 105, pp. 195-206.
- JEREZ, A. y REVILLA, M. (1997): "El tercer sector. Una revisión introductoria a un concepto polémico". En: JEREZ, A. (Coord.): *¿Trabajo Voluntario o Participación?*. Tecnos, Madrid.
- JIMÉNEZ-RIDRUEJO AYUSO, Z. y LÓPEZ DÍAZ, J. (2009): "El IRPF y la distribución territorial de la renta". En: VINCENÇ NAVARRO (Dir): *La situación social en España III. Observatorio social de España*. Biblioteca Nueva, S. L. Madrid, pp. 569-621.
- JIMÉNEZ-RIDRUEJO AYUSO, Z. (Dtor.); BORONDO, C.; LÓPEZ, J.; GÓMEZ, P.; LORENZO, C. y RODRÍGUEZ, C. (2009): *Situación laboral y situación social de los inmigrantes en España*, Informe para la Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Ministerio de Trabajo e Inmigración (FIPROS) (Inédito).

- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (2009): Anuario estadístico de Castilla y León 2009. Junta de Castilla y León. Dirección General de Estadística. Consulta on-line: www.jcyl.es/web/jcyl/Estadistica/es/Plantilla100/1230026518075/_/_/_.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN. Guía de Recursos Sociales de Castilla y León. Consulta on-line en: www.jcyl.es/ireso/.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN. III Plan de salud de Castilla y León 2008-2012. Consulta on-line en: www.salud.jcyl.es/sanidad/cm/institucion/tkContent;jsessionid=06c77f6044f1c96a49968bfd99ebc2e05d47e661ce429d9fa948b05a99bc97cb.e34KchuKcheRa40Ma3yLbh4Qax8Me6fznA5Pp7ftolbGmkTy?pgseed=1264518566055&idContent=575097&locale=es_ES&textOnly=false.
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN. IV Plan Regional de Empleo 2007-2010. Consulta on-line en: www.jcyl.es/web/jcyl/EconomiaEmpleo/es/Plantilla100/1246988844340/_/_/_.
- JURADO MÁLAGA, A. y PÉREZ-MAYO, J. (2007): "Indicadores de bienestar social y calidad de vida: Una aplicación territorial en España". *Temas para el debate*, nº 153-154, agosto-septiembre 2007, pp. 47-52.
- KAKWANI, N. y SILBER, J. (Editores) (2008): *Quantitative Approaches to Multidimensional Poverty Measurement*, Londres, Palgrave-Macmillan.
- KANBUR, R. (2003): "Education, Empowerment and Gender Inequalities", en N. Stern y B. Pleskovic (eds). *The New Reform Agenda: The World Bank*. Washington, DC.
- KOLM, S.C. (1977): "Multidimensional egalitarianisms", *Quarterly Journal of Economics*, 91, 1-13.
- LA CAIXA (2009): *Anuario Económico de España 2009*. Consulta on-line en: www.anuarieco.lacaixa.comunicacions.com/java/X?cgi=caixa.le_DEP.pattern&START=YES (Consulta realizada en noviembre de 2009).
- LAPARRA NAVARRO, M. y PÉREZ ERANSUS, B. (Coord.) (2008): *Exclusión social en España*. Fundación FOESSA: Madrid.
- LAPARRA NAVARRO, M. y PÉREZ ERANSUS, B. (Coord.) (2008): "La exclusión social en España: un espacio diverso y disperso en intensa transformación". En: RENES AYALA, V. (Coord.) *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España en 2008*. Fundación FOESSA. Madrid. pp. 173-298.
- LAPARRA NAVARRO, M. y PÉREZ ERANSUS, B. (2009) "Abordar la realidad de la exclusión social en España a nivel local". En: VV.AA. *Políticas de inclusión activa en el plano local*. Madrid. Fundación Luis Vives, *Cuaderno Europeo*, nº 6, pp. 77-121.
- LEE, P. y MURIE, A. (1999): *Literature Review of Social Exclusion*, Central Research Unit Scottish Office, Edimburgo.
- LEVITAS, R. (2007): "Los Límites de la Agenda Social Europea: Revisión de las Políticas de Inclusión Social". *Revista Española del Tercer Sector*, nº 5, pp. 173-193.

- LEY 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario (BOCyL nº 77, de 27 de abril). Consulta on-line en:
<http://bocyl.jcyl.es/boletines/1993/04/27/pdf/BOCYL-D-27041993-14.pdf>
- LEY 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León (BOE nº 197, de 18 de agosto). Consulta on-line en:
www.boe.es/boe/dias/1998/08/18/pdfs/A28183-28201.pdf.
- LEY 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres en Castilla y León (BOCyL suplemento al nº 46, de 7 de marzo). Consulta on-line en:
<http://bocyl.jcyl.es/boletines/2003/03/07/pdf/BOCYL-D-07032003-1.pdf>.
- LEY 1/2007, de 7 de marzo, de Medidas de Apoyo a las Familias de la Comunidad de Castilla y León (BOCyL suplemento al nº 52, de 14 de marzo). Consulta on-line en:
<http://bocyl.jcyl.es/boletines/2007/03/14/pdf/BOCYL-D-14032007-1.pdf>.
- LEY 10/2007, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 2008 (BOCyL nº 251, de 28 de diciembre). Consulta on-line en:
<http://bocyl.jcyl.es/boletines/2007/12/28/pdf/BOCYL-D-28122007-2.pdf>.
- LEY 11/2002, de 10 de julio, de Juventud de Castilla y León (BOCyL suplemento al nº 139, de 19 de julio). Consulta on-line en:
<http://bocyl.jcyl.es/boletines/2002/07/19/pdf/BOCYL-D-19072002-1.pdf>.
- LEY 12/2003, de 3 de octubre, de reforma de la Ley 13/2002, de 15 de julio, de Fundaciones de Castilla y León (BOE nº 252, de 21 de octubre). Consulta on-line en: www.boe.es/boe/dias/2003/10/21/pdfs/A37530-37530.pdf.
- LEY 13/2002, de 15 de julio, de Fundaciones de Castilla y León (BOE nº 183, de 1 de agosto). Consulta on-line:
www.boe.es/boe/dias/2002/08/01/pdfs/A28494-28502.pdf.
- LEY 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (BOE nº 101, de 29 de abril). Consulta on-line en:
www.boe.es/boe/dias/1986/04/29/pdfs/A15207-15224.pdf.
- LEY 14/2002, de 25 de julio, de promoción, atención y protección a la infancia en Castilla y León (BOCyL suplemento al nº 145, de 29 de julio). Consulta on-line en:
<http://bocyl.jcyl.es/boletines/2002/07/29/pdf/BOCYL-D-29072002-1.pdf>.
- LEY 18/1988, de 28 de diciembre, de acción social y servicios sociales (BOCyL nº 5, de 9 de enero de 1989). Consulta on-line en:
<http://bocyl.jcyl.es/boletines/1989/01/09/pdf/BOCYL-B-09011989.pdf>.
- LEY 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes de Castilla y León (BOCyL nº 65, de 6 de abril). Consulta on line en: <http://bocyl.jcyl.es/boletines/1994/04/06/pdf/BOCYL-D-06041994-1.pdf>.

- LEY 3/2007, de 7 de marzo, por la que se modifica la Ley 3/1994, de 29 de marzo, de Prevención, Asistencia e Integración Social de Drogodependientes de Castilla y León (BOCyL suplemento al nº 52, de 14 de marzo). Consulta on-line en: <http://bocyl.jcyl.es/boletines/2007/03/14/pdf/BOCYL-D-14032007-3.pdf>.
- LEY 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (BOE nº 299, de 15 de diciembre). Consulta on-line en: www.boe.es/boe/dias/2006/12/15/pdfs/A44142-44156.pdf.
- LEY 5/2003, de 3 de abril, de Atención y Protección a las Personas Mayores de Castilla y León (BOCyL suplemento al nº 67, de 8 de abril). Consulta on-line en: <http://bocyl.jcyl.es/boletines/2003/04/08/pdf/BOCYL-D-08042003-1.pdf>.
- LEY 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones (BOE. nº 310, de 27 de diciembre). Consulta on-line en: www.boe.es/boe/dias/2002/12/27/pdfs/A45504-45515.pdf. Corrección de errores BOE de 17 de abril de 2003. Consulta on-line en: www.boe.es/boe/dias/2003/04/17/pdfs/A15229-15229.pdf.
- LEY 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo (BOE nº 301, de 17 de diciembre). Consulta on-line en: www.boe.es/boe/dias/2003/12/17/pdfs/A44763-44771.pdf.
- LEY 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE nº 80, de 3 de abril). Consulta on-line en: www.boe.es/boe/dias/1985/04/03/pdfs/A08945-08964.pdf.
- LEY 7/2007, de 22 de octubre, de Modificación de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres de Castilla y León (BOCyL de 29 de octubre). Consulta on-line en: <http://bocyl.jcyl.es/boletines/2007/10/29/pdf/BOCYL-D-29102007-1.pdf>.
- LEY 8/2006, de 10 de octubre, del Voluntariado en Castilla y León (BOCyL suplemento al nº 202, de 19 de octubre). Consulta on-line en: <http://bocyl.jcyl.es/boletines/2006/10/19/pdf/BOCYL-D-19102006-1.pdf>.
- LEY 8/2009, de 16 de junio, de transferencia de competencias entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales de Castilla y León (BOE nº 163, de 7 de julio). Consulta on-line en: www.boe.es/boe/dias/2009/07/07/pdfs/BOE-A-2009-11189.pdf.
- LEY 9/2006, de 10 de octubre, de Cooperación al Desarrollo (BOCyL suplemento al nº 202, de 19 de octubre). Consulta on-line en: <http://bocyl.jcyl.es/boletines/2006/10/19/pdf/BOCYL-D-19102006-2.pdf>.
- LEY ORGÁNICA 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación (BOE nº 73, de 26 de marzo). Consulta on-line en: <http://www.boe.es/boe/dias/2002/03/26/pdfs/A11981-11991.pdf>.

- LEY ORGÁNICA 14/2007, de 30 de noviembre, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (BOE nº 288, de 1 de diciembre). Consulta on-line en:
www.boe.es/boe/dias/2007/12/01/pdfs/A49486-49505.pdf.
- LEY ORGÁNICA 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (BOE nº 106, de 4 de mayo). Consulta on-line en:
www.boe.es/boe/dias/2006/05/04/pdfs/A17158-17207.pdf.
- LEY ORGÁNICA 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (BOE nº 71, de 23 de marzo). Consulta on-line en:
www.boe.es/boe/dias/2007/03/23/pdfs/A12611-12645.pdf.
- LEY ORGÁNICA 4/1983, de 25 de febrero, Estatuto de Autonomía de Castilla y León.
- MAASOUMI, E. (1997): "Empirical analysis of inequality and welfare", publicado en SCHMIDT, P. y PESARAN, H. (eds.): *Handbook of Applied Microeconomics*, pp. 202-245, Blackwell Publisher, Oxford.
- MADRID, A. (2001): *La Institución del Voluntariado*. Trotta. Madrid.
- MALGESINI, G. y GONZÁLEZ, N. (2005): "Cumbre de Lisboa. Estrategia Europea de Inclusión Social". Madrid, Fundación Luis Vives. *Cuaderno Europeo* nº 2.
- MALO DE MOLINA, M.A. (Dir.) (2004): *Crecimiento económico e inclusión social en Castilla y León*. CES. Madrid.
- MARBÁN GALLEGU, V. (2007): "Tercer Sector, Estado de Bienestar y política social". *Revista Política y Sociedad*. Vol. 44, nº 2, pp. 153-169.
- MARBÁN GALLEGU, V. y RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2006): "Las Entidades Voluntarias contra la Exclusión Social en España", En VIDAL FERNÁNDEZ, F. (Ed.): *V Informe Fuhem de Políticas Sociales, La Exclusión Social y El Estado de Bienestar en España*. Icaria-Fuhem. Barcelona, pp. 97-106.
- MARCUELLO SERVÓS, C. (Dir.) (2007): *Capital Social y Organizaciones No Lucrativas en España. El caso de las ONGD*. Fundación BBVA. Bilbao.
- MARTÍNEZ, J.L. y FERNÁNDEZ, M. (2006): "Inmigración y exclusión social". En: VIDAL FERNÁNDEZ, F. (Dir.) *Exclusión social y Estado de Bienestar en España*. Icaria. Barcelona, pp. 409-439.
- MARTÍN-GUZMÁN, P. y BELLIDO, N. (1993): "Líneas de Pobreza". *Simposio sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza*. Vol. II. pp. 91-101.
- MATEO PÉREZ, M.A. (2001): "Desigualdad, pobreza y exclusión: conceptos, medidas y alternativas metodológicas". En: TORTOSA, J.M.^a (Coord.) *Pobreza y perspectiva de género*. Icaria. Barcelona. pp. 33-63.
- MEDINA TORNERO, M.E. (2003): *Opinión Pública y Voluntariado en la Región de Murcia*. Plataforma Promoción del Voluntariado de Murcia. Murcia.

- MÉNDEZ MARTÍN, J.M.^a (2005): "Elementos para el estudio de los ingresos de los hogares en España: La nueva Encuesta de Condiciones de Vida". *Revista Índice*, nº 13, noviembre 2005, pág. 13.
- MERCOCIUDAD (2009): Ranking ciudades españolas. Consulta on-line en: www.merco.info/es/countries/4/rankings/3
- MILLS, J. y ZANDVAKILI, S. (1997): "Statistical Inference via Bootstrapping for Measures of Inequality", *Journal of Applied Econometrics*, 12, 133-150.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, POLÍTICA SOCIAL Y DEPORTE (2008): Informe Nacional de Estrategias para la Protección Social y la Inclusión Social 2008-2010. Madrid, Ministerio de Educación, Política Social y Deporte, Secretaría de Estado de Política Social. Consulta on-line en: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2008/nap/spain_es.pdf.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, POLÍTICA SOCIAL Y DEPORTE (2008): Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social del Reino de España 2008-2010. Consulta on-line en: www.educacion.es/dctm/mepsyd/politica-social/inclusion-social/2009-0-plan-nac-accion-inclusion-social-2008-2010.pdf?documentId=0901e72b8003c6d2.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2006): Informe Nacional de Estrategias para la Protección Social y la Inclusión Social del Reino de España 2006-2008. Consulta on-line en: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/nap/spain_es.pdf.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2007): Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010. Consulta on-line en: <http://info.mtas.es/es/migraciones/Integracion/PlanEstrategico/Docs/PECID EF180407.pdf>.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2008): Informe Nacional de Estrategias para la Protección Social y la Inclusión Social del Reino de España 2008-2010. Consulta on-line en: www.educacion.es/dctm/mepsyd/politica-social/inclusion-social/2009-0-plan-nac-accion-inclusion-social-2008-2010.pdf?documentId.
- MOLPECERES, M. (2008): Métodos de aproximación a la medición del bienestar: Una panorámica. Madrid, FOESSA. Disponible en: www.foessa.org/Componentes/ficheros/file_view.php?OTcyMw%3D%3D (Consulta realizada en noviembre de 2009).
- MONTAGUT, T. (2008): *Política social. Una introducción*. Ariel. Barcelona.

- MONTAGUT, T. (Dir.) (2006): *El Impacto del Tercer Sector Aragonés en las áreas de Educación, Salud y Bienestar Social*. Consejo Económico y Social de Aragón. Zaragoza.
- MORAN, T.P., (2005): "Bootstrapping the LIS: Statistical inference and patterns of inequality in the global North", Working paper, nº. 378, Luxembourg Income Study.
- MORENO, L. (2000): *Ciudadanos precarios: la "última red" de protección social*. Ariel. Barcelona.
- MORGADO PANADERO, P. (2009): "La exclusión social y los planes nacionales para la inclusión". En: FERNÁNDEZ, T. y FUENTE, Y.M. DE LA (Coords.) *Política Social y Trabajo Social*. Alianza Editorial, Madrid, pp. 283-304.
- MORRIS, S. (2000): "Defining the Nonprofit Sector: Some Lessons from History". *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol. 11, nº 1, pp. 25-43.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. y ESTEVE MORA, F. (1998): "Marco general: pobreza y economía de mercado". En: EDIS et al. *Las condiciones de vida de la población pobre en España*. Fundación FOESSA. Madrid. pp. 19-69.
- MURIAS, P., MARTÍNEZ, F. y MIGUEL, C. de (2005): "El análisis envolvente de datos en la construcción de indicadores sintéticos. Una aplicación a las provincias españolas". *Estudios de Economía Aplicada*, nº 23, pp. 753-771.
- NACIONES UNIDAS (1997): *Human Development Report*. Oxford, Oxford University Press.
- NARDO, M., SAISANA, M., SALTELLI, A. y TARANTOLA, S. (2005b): Tools for composite indicators building. Institute for the Protection and Security of the Citizen, European Commission. Disponible en http://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/Document/EUR%2021682%20EN_Tools_for_Composite_Indicator_Building.pdf.
- NARDO, M., SAISANA, M., SALTELLI, A., TARANTOLA, S., HOFFMAN, A. y GIOVANNINI, E. (2005a): Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide. OECD Statistics Working Paper, STD/DOC (2005) 3. Disponible en [www.oilis.oecd.org/oilis/2005doc.nsf/LinkTo/NT00002E4E/\\$FILE/JT00188147.PDF](http://www.oilis.oecd.org/oilis/2005doc.nsf/LinkTo/NT00002E4E/$FILE/JT00188147.PDF).
- NAREDO, J.M. (1993): "Composición y Distribución de la Riqueza de los Hogares Españoles". Actas del *I Simposio sobre la Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza*. Argentaria. Madrid.
- NAVARRO PEDREÑO, S. (2004): *Redes sociales y construcción comunitaria*. CCS: Madrid.
- NAVARRO YÁÑEZ, C.J. y PÉREZ BOZA, E. (2004): *Las Razones del Voluntariado. Solidaridad Organizada en las capitales Andalcuzas*. Agencia Andaluza de Voluntariado. Sevilla.

- NAVARRO, V. (2006): "España a la cola de la Europa social". En: *Temas para el Debate*, nº 140.
- NOLAN, B. y WHELAN, C.T. (1996): *"Resources, Deprivation and Poverty"*, Oxford University Press, Clarendon Press. Oxford y Nueva York.
- NÚÑEZ VELÁZQUEZ, J.J. (1999): "Estado actual y nuevas aproximaciones a la medición de la pobreza". *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 27-2, pp. 325-344.
- ONCE (2008): Memoria de la ONCE y su Fundación. Consulta on-line en: <http://www.once.es/new/Onceinforma/publicdocum/Documprensa/memoria-2008-de-la-once-y-su-fundacion/memoria-2008>.
- ORDEN de 30 de diciembre de 1994, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se regulan los criterios mínimos de las convocatorias relativas a prestaciones económicas para situaciones de emergencia o de urgente necesidad social en el área de Servicios Sociales (BOCyL nº 9, de 13 de enero de 1995). Consulta on-line en: <http://bocyl.jcyl.es/boletines/1995/01/13/pdf/BOCYL-D-13011995-1.pdf>.
- ORDEN FAM /824/2001, de 30 de abril, por la que se regula el procedimiento para el reconocimiento de la situación de dependencia y del derecho a las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en Castilla y León (BOCyL nº 96, de 18 de mayo). Consulta on-line en: <http://bocyl.jcyl.es/boletines/2007/05/18/pdf/BOCYL-D-18052007-1.pdf>.
- ORDEN FAM 1265/2009, de 5 de junio, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los servicios centrales de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León (BOCyL nº 1908, de 10 de junio). Consulta on-line en: <http://bocyl.jcyl.es/boletines/2009/06/10/pdf/BOCYL-D-10062009-1.pdf>.
- PAUGAM, S. (2008): "Las formas elementales de la pobreza". En: VV.AA. *Congreso sobre Exclusión y Desarrollo Social en España*. Fundación FOESSA. Madrid, pp. 37-57.
- PENA, J.B. (1977): *Problemas de la medición del bienestar y conceptos afines (Una aplicación al caso español)*. INE. Madrid.
- PENA, J.B. (2009): "La medición del bienestar social: una revisión crítica". *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 27-2, pp. 299-324.
- PENA, J.B. (Coord.) (2009): "Bienestar y Pobreza". *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 27-2, agosto 2009 (Monográfico). Madrid.
- PENA, J.B., CALLEALTA, F.J., CASAS, J.M., MEREDIZ, A. y NÚÑEZ, J.J. (1996): *Distribución personal de la renta en España*. Pirámide. Madrid.
- PERCY SMITH, J. (2000): *Policy responses to social exclusion*. Londres: Open University Press.

- PÉREZ-ERANSUS, B. (2004): "El acompañamiento social como herramienta de lucha contra la exclusión". *Revista Documentación Social*, nº 135.
- PÉREZ-ERANSUS, B. (2005): *Políticas de activación y rentas mínimas*. Fundación FOESSA. Madrid.
- PÉREZ-ERANSUS, B. y LAPARRA NAVARRO, M. (Coords.) (2008): *Exclusión social en España*. Fundación FOESSA. Madrid.
- PÉREZ DÍAZ, V. y LÓPEZ NOVO, J.P. (2003): *El Tercer Sector Social en España*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.
- PÉREZ DÍAZ, V. y LÓPEZ NOVO, J.P. (2005): *El Tercer Sector, Presente y Promesa. Un Análisis de su Problemática y de su Realidad en Galicia*. Obra Social de Caixa Galicia. Coruña.
- PÉREZ ESCOLAR, M. (2008): *La Actividad Económica de las Fundaciones. Tensiones Legislativas e Interés General*. Thomson-Civitas. Pamplona.
- PÉREZ ESCOLAR, M. (Dir.) (2005): *Incidencia Socioeconómica del Tercer Sector en Castilla y León*. Universidad de Valladolid. Valladolid (*Memoria de Proyecto de Investigación*).
- PÉREZ MORENO, S. (2009): "El estudio de la pobreza en España desde una óptica económica: medición y políticas". *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 27-2, pp. 349-372.
- PÉREZ-MAYO, J. (2008): "La dimensión territorial de la pobreza y la privación en España". *Estudios de Progreso*, nº 34/2008.
- PÉREZ-MAYO, J. (2009): "Un análisis dinámico de la privación en España". *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 27-2, pp. 501-522.
- PESTOFF, V.A. (2009): *A Democratic Architecture for the Welfare State*. Routledge. New York.
- PLATAFORMA DE ONG DE ACCIÓN SOCIAL (2006): *Plan Estratégico del Tercer Sector de Acción Social*. Madrid.
- PNUD (1990-2009): *Informe sobre desarrollo humano*. Mundi Prensa. Madrid.
- PODADERA, P.; PÉREZ, S. y GARCÍA, A. (2004): "La política de la Unión Europea ante la pobreza y la exclusión social". *Documentación Social*, nº 133, pp. 239-259.
- PRIETO ALÁIZ, M. y GARCÍA PÉREZ, C. (2007): "Tendencias de la distribución personal de la renta en España (1985-2002): inferencia sobre indicadores y sensibilidad ante en-cuestas y escalas de equivalencia". *Hacienda Pública Española*, nº 181, pp. 49-82.
- RAVALLION, M. (1996), "Issues in Measuring and Modeling Poverty", *Economic Journal*, 106, 1328-44.

- RED VEGA, N. DE LA (1998): *"Los Servicios Sociales en Castilla y León"*. En: *La economía de Castilla y León ante el siglo XXI*. Junta de Castilla y León: Valladolid.
- RENES, V. (1996): "Pobreza: exclusión y desintegración social". En: VV.AA., *Pobreza, necesidad y discriminación*. Fundación Argentaria. Madrid. pp. 123-135.
- RENES, V. (2006): "Sugerencias para un nuevo plan de inclusión". En: F. Vidal Fernández (ed.) *La exclusión social y el Estado de Bienestar en España*, Madrid, FUHEM, V Informe de Políticas Sociales, pp. 125-149.
- RENES, V. (2009): "Desarrollo social, procesos y perfiles de exclusión social". En: JARAÍZ ARROYO, G. (Coord.) *Actuar ante la exclusión: análisis, políticas y herramientas para la inclusión social*. Fundación FOESSA. pp. 23-56.
- RENES, V.; LORENZO, F. y CHAHÍN, A. (2007): "Poniendo en práctica la Estrategia Europea de Inclusión Social. del plano europeo al plano local". *Cuaderno Europeo* nº 4. Fundación Luis Vives. Madrid.
- RENTA BÁSICA. Consulta on-line en: www.redrentabasica.org.
- RESOLUCIÓN de 10 de marzo de 2009, de la Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad, por la que se publica las relaciones certificadas de proyectos del Plan concertado para el desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales de corporaciones locales aprobados con las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla (BOE nº 83, de 6 de abril). Consulta on-line en: www.boe.es/boe/dias/2009/04/06/pdfs/BOE-A-2009-5736.pdf.
- RESOLUCIÓN de 15 de mayo de 2009, de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, por la que se establecen y regulan las Comisiones de Inclusión Social (BOCyL nº 92, de 19 de mayo). Consulta on-line en: <http://bocyl.jcyl.es/boletines/2009/05/19/pdf/BOCYL-D-19052009-3.pdf>.
- RESOLUCIÓN de 9 de enero de 2009, de la Dirección General de Cooperación Territorial, por la que se publica el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte y la Comunidad de Castilla y León, para el Plan de apoyo a la implantación de la LOE, año 2008 (BOE nº 80, de 2 de abril). Consulta on-line en: www.boe.es/boe/dias/2009/04/02/pdfs/BOE-A-2009-5552.pdf.
- RINGEN, S. (1988): "Direct and Indirect Measures of Poverty", *Journal of Social Policy*, vol. 17, pp. 351-366.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2004): *El Estado del bienestar en España: debates, desarrollo y retos*. Fundamentos. Madrid.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (Coord.) (2003): *Las Entidades Voluntarias de Acción Social en España*. Fundación Foessa. Madrid.

- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (Coord.) (2008): *Actores Institucionales y Sociales en las Políticas Sociales*. Fundación Foessa. vi Informe sobre Exclusión y Desarrollo Social en España 2008. Cáritas, pp. 467-524.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. y MONTSERRAT CODORNIÚ, J. (1996): *Las Entidades Voluntarias en España. Institucionalización, Estructura Económica y Desarrollo Asociativo*. Ministerio de Asuntos Sociales. Madrid.
- RUIZ OLABUÉNAGA, J.I. (Dir.) (2000): *El Sector No Lucrativo en España*. Fundación BBV. Bilbao.
- RUIZ OLABUÉNAGA, J.I. (Dir.) (2004): *El Sector No Lucrativo de Acción Social: Datos Generales y Situación en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz.
- RUIZ OLABUÉNAGA, J.I. (Dir.) (2006): *El Sector No Lucrativo en España. Una Visión Reciente*. Fundación BBVA. Bilbao.
- SAENZ DE MIERA, A. (2000): *El Azul del Puzzle. La Identidad del Tercer Sector*. Nobel. Oviedo.
- SAJARDO MORENO, A. (1996): *Análisis Económico del Sector No Lucrativo*. Tirant Lo Blanch. Valencia.
- SALAMON, L.M. y ANHEIER, H. (1992): "In search of the non-profit sector I: The question of definitions". *Voluntas. International Journal of Voluntary and Non-Profit Organisations*, nº 3/2, pp. 125-151.
- SALAMON, L.M. y ANHEIER, H. (1997): *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis*. Manchester University Press. Manchester.
- SALAMON, L.M., WOJCIECH, S. et al. (2004): *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector. Volume Two*. Kumarian Press. Bloomfield.
- SALAMON, L.M. y ANHEIER, H.; LIST, R.; TOEPLER, S.; WOJCIECH, S. et al. (1999): *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector*. The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies. Manchester.
- SÁNCHEZ RIVERA, R. (2001): "España". En: PIÑAR MAÑAS, J.L. (Dir.): *El Tercer Sector Iberoamericano. Fundaciones, Asociaciones y ONGs*. Tirant Lo Blanch. Valencia, pp. 425-568.
- SÁNCHEZ VIDAL, A. (1993): *Programas de prevención e intervención comunitaria*. PPU: Barcelona.
- SEIDL, C. (1988): "Poverty measurement: a survey" in Bös D., ROSE M., SEIDLS C. (eds.): "Welfare and Efficiency in Public Economics", Springer-Verlag, Heidelberg.
- SEN, A. (1976): "Poverty: An ordinal approach to measurement", *Econometrica* 44(2), pp. 219-231.

- SEN, A. (1977): "On Weights and Measures: Informational Constraints in Social Welfare Analysis", *Econometrica*, 45, pp. 1539-1572.
- SEN, A. (1979): *Sobre la desigualdad económica*. Ed. Crítica. Barcelona.
- SEN, A. (1984): *Commodities and Capabilities*, Amsterdam, Elsevier Science.
- SEN, A. (1987): *On Ethics and Economics*. Oxford, Blackwell Publishing.
- SEN, A. (1992): *Inequality Re-Examined*. Oxford, Clarendon Press.
- SEN, A. (1997): *Bienestar, justicia y mercado*. Paidós. Barcelona.
- SEN, A. (1999): *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press.
- SEN, A. (2000): "Social exclusion: Concept, application and scrutiny. *Social Development Papers* no. 1, Manila, Office of Environment and Social Development, Asian Development Bank.
- SEN, A. (2002): "Globalmente resignados", *Revista de Economía Institucional*, 6(4), primer semestre, pp. 222-226.
- SHORROCKS, A.F. (1995): "Revisiting the Sen Poverty Index," *Econometrica*, 63, pp. 1225-1230.
- SILBER, J. (2007): "Measuring Poverty: Taking a Multidimensional Perspective," *Hacienda Pública Española*, 182(3), pp. 29-73.
- SILBER, J. y DEUTSH, J. (2005): "Measuring multidimensional poverty: an empirical comparison of various approaches". *Review of Income and Wealth*, nº 1, pp. 145-174.
- SOMARRIBA, N. (2008): *Aproximación a la medición de la calidad de vida en la Unión Europea*. Tesis doctoral, dirigida por J. B. Pena, defendida el 11 de abril de 2008. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Valladolid.
- SOMARRIBA, N. y PENA, B. (2009): "Synthetic Indicators of Quality of Life in Europe". *Social Indicators Research*.
www.springerlink.com/content/102994/?k=somarriba.
- SPEAR, R. et al. (1994): *Third Sector Care*. Open University. Rochdale.
- SUBIRATS, J. (Dir) (2004, 2005): *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Fundación La Caixa, Colección Estudios Sociales, nº 16. Barcelona.
- SUBIRATS, J.; ALFAMA, E. y OBRADORS, A. (2009): "Ciudadanía e inclusión social frente a las inseguridades contemporáneas. La significación del empleo". En: ASTELLARRA, J. (Coord.) *Género y empleo*. Madrid. Fundación Carolina, Documento de Trabajo nº 32, pp. 133-142. Consulta on-line en:
www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/documentostrabajo/Documents/DT32.pdf.

- TAYLOR - GOOBY, P. (2004): *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. Oxford University Press. Oxford.
- TEZANOS, J.F. (2001): *La sociedad dividida. Estructuras de clases y desigualdades en las sociedades tecnológicas*. Biblioteca Nueva. Madrid.
- THON, D. (1979): "On Measuring Poverty", *Review of Income and Wealth*, 25, pp. 429-440.
- THON, D. (1983): "A Poverty Measure", *The Indian Economic Journal*, 30, pp. 55-70.
- TINBERGEN, J. (1991): "On The Measurement of Welfare". *Journal of Econometrics*, vol. 50, Annal 1991-3, pp. 7-15.
- TREDE, M. (2002): "Bootstrapping inequality measures under the null hypothesis: Is it worth the effort?", *Journal of Economics*, 9, pp. 261-281.
- TSUI, K.Y. (2002): "Multidimensional Poverty Indices", *Social Choice and Welfare*, 19, pp. 69-93.
- VIDAL FERNÁNDEZ, F. (2003): "El Modelo de Esfera Pública: La Dinámica del Tercer Sector en las Transformaciones del Estado de Bienestar". En: J.A. Garde (Ed.): *Informe 2003. Políticas Sociales y Estado de Bienestar en España*. Fundación Hogar del Desempleado. Madrid, pp. 223-257.
- VIDAL FERNÁNDEZ, F. (2006): "Presentación. La persistencia y remodelización de la exclusión social en España señala a insuficiencias en la financiación y orientación de la política social y a un modelo insostenible de sociedad desarrollista". En: VIDAL FERNÁNDEZ, F. (ed.) *La exclusión social y el Estado de Bienestar en España*, Madrid, FUHEM, V Informe de Políticas Sociales, pp. 29-39.
- VIDAL FERNÁNDEZ, F. (2009): *Pan y rosas. Fundamentos de exclusión social y empoderamiento*. Cáritas-Fundación Foessa. Madrid.
- VIDAL, I. (Coord.) (2001): *Llibre Blanc de L'economia Social A Catalunya*. Generalitat de Catalunya. Barcelona.
- VIDAL, P. (Coord.) (2007): *L'estat de la Qualitat A Les Ongs Socials*. Ed. Taula de Entitats del Tercer Sector Social de Catalunya. Barcelona.
- VILLAR, A. (2006): *La evolución del bienestar en Andalucía*. Centro de Estudios Andaluces. Sevilla.
- VV.AA. (1998): "Monográfico sobre el trabajo social en los servicios sociales de atención primaria". *Revista de Treball Social* nº 150.
- VV.AA. (2003): *Manual para el trabajo social de acompañamiento en los itinerarios de inserción*. Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social de la Comunidad de Madrid. Madrid.
- VV.AA. (2005): *El Sector No Lucrativo en el ámbito de la acción social en Álava*. Diputación Foral de Álava.

- VV.AA. (2006): *Intervención Social y Comunitaria*. Aljibe. Málaga.
- VV.AA. (2009): *La exclusión social en Andalucía. El empleo como factor de inclusión social*. Servicio Andaluz del Empleo. Instituto de Desarrollo Regional. Sevilla.
- WAGLE, U. (2002): "Rethinking Poverty: Definition and Measurement" . *International Social Science Journal* 54 (171), pp. 155-165.
- WATTS, H.W. (1967): "The Iso-Prop Index: An Approach to the Determination of Differential Poverty Income Thresholds" , *The Journal of Human Resources*, 2, pp. 3-18.
- WHELAN C.T. y MAITRE, B. (2008): " 'New' and 'Old' Social Risks: Life Cycle and Social Class Perspectives on Social Exclusion in Ireland" , *Papers* WP226, Economic and Social Research Institute (ESRI).
- WHELAN, C., LAYTE, R. y MAITRE, B. (2006) "Measuring Consistent Poverty in Ireland with EU SILC Data" , *Working Paper* nº 165.
- ZARZOSA, P. (1996). *Aproximación a la medición del bienestar social*. Universidad de Valladolid. Valladolid.
- ZARZOSA, P. (2009): "Estimación de la pobreza en las comunidades autónomas españolas, mediante la Distancia DP2 de Pena" . *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 27-2, pp. 397-416.
- ZARZOSA, P. (Dir). (2005): *La calidad de vida en los municipios de la provincia de Valladolid*. Diputación de Valladolid. Valladolid.
- ZHENG, B. (1997): "Aggregate poverty measures" , *Journal of Economic Surveys* 11(2), pp. 123-16.

