

La descentralización territorial de los sistemas de garantía de rentas

Luis AYALA CAÑÓN

Universidad Rey Juan Carlos
luis.ayala@urjc.es

RESUMEN

En este trabajo se analiza en qué medida el modelo español de protección asistencial puede generar desigualdades interterritoriales relevantes en la cobertura de las situaciones de insuficiencia de ingresos. Para ello se analiza la singularidad de la experiencia española en el contexto de la Unión Europea y se evalúa, desde el plano empírico, tanto el efecto sobre la igualdad implícito en el desarrollo de las prestaciones asistenciales centralizadas (pensiones no contributivas) como las desigualdades que puede generar un sistema descentralizado de lucha contra la pobreza (rentas mínimas autonómicas). El análisis de los datos revela que ambos tipos de diseño generan importantes desigualdades, aconsejando la búsqueda de un nuevo modelo que modere el carácter extremo de los dos esquemas.

Palabras clave: prestaciones asistenciales; pobreza; descentralización territorial

Decentralisation of means-tested benefits

ABSTRACT

This paper considers to what extent the Spanish model of means-tested benefits causes regional inequalities in the coverage of low-income households. The Spanish model is often assumed to be a normal experience among the European Welfare States. This fact is put into question reviewing different schemes of decentralisation. Different empirical exercises are put into action to evaluate both the inequality effects of centralised benefits (non-contributory pensions) as well as those inequalities intrinsically linked to completely decentralised anti-poverty programs (regional minimum income programs). The empirical results show substantial inequalities raised by both institutional designs. It is necessary the search for a new model reducing the extreme design of the present systems.

Key words: social assistance; poverty; decentralisation

REFERENCIA NORMALIZADA

AYALA CAÑÓN, L. 2005 «La descentralización territorial de los sistemas de garantía de rentas». *Cuadernos de Relaciones Laborales*. Vol. 23, núm. 2

AYALA CAÑÓN, L. 2005. «Decentralisation of means-tested benefits.» *Cuadernos de Relaciones Laborales*. Vol. 23, núm. 2.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. El modelo español en el contexto comparado. 3. Las prestaciones asistenciales centralizadas: efectos sobre la igualdad interregional de los hogares pobres. 4. Las rentas mínimas autonómicas: efectos sobre la igualdad interregional de los hogares pobres. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

Las políticas contra la pobreza han experimentado un notable cambio a lo largo de la última década. En la mayoría de los países, tanto de desarrollo industrial elevado como de renta per cápita baja, se han sucedido distintas reformas de los instrumentos de corrección de las desigualdades y de promoción socioeconómica de los colectivos más desaventajados. Se han alterado tanto sus supuestos tradicionales como los instrumentos escogidos para hacer frente a las necesidades de hogares e individuos.

Las razones de estas transformaciones son de diversa naturaleza y alcance. Influyen tanto los grandes procesos de cambio social como las necesidades concretas de renovación que surgen como consecuencia del funcionamiento de los sistemas de protección social. Entre los cambios del primer tipo, destacan, sin duda, las modificaciones en los perfiles de la población objeto de estas políticas, junto a la creciente importancia de la restricción presupuestaria. Los procesos de cambio laboral, junto con el mantenimiento en la mayoría de los países europeos de tasas de desempleo todavía elevadas y el crecimiento del empleo de bajos salarios, se unen a un profundo cambio demográfico, que se manifiesta, entre otras realidades, en un creciente envejecimiento de la población y en importantes cambios en la estructura de hogares. La respuesta de las políticas públicas a los nuevos retos se ha visto restringida, sin embargo, por crecientes límites en la dotación de recursos, que han condicionado el desarrollo de las posibles reformas.

Desde el punto de vista de los factores internos, el mantenimiento de tasas de pobreza todavía elevadas ha obligado a revisar los instrumentos destinados a la protección de los grupos más pobres de la población. Entre otras líneas de reforma, destaca el creciente énfasis en las medidas activas como medio preventivo de la posible cronificación de situaciones de dependencia o la puesta en marcha de modelos más plurales de gestión del bienestar social.

En el ámbito de las reformas organizativas de los sistemas de lucha contra la pobreza el cambio más destacado ha sido la búsqueda de un reparto más eficiente de competencias entre los distintos niveles de gobierno implicados en la protección de la población más vulnerable. En la mayoría de los países industrializados las administraciones regionales y locales han ido asumiendo mayores responsabilidades en la iniciativa pública contra la pobreza. En la Unión Europea son pocos los países en los que los gobiernos territoriales no participan activamente en el desarrollo de medidas destinadas a combatir la insuficiencia de recursos. En Estados Unidos, la reforma del sistema de protección asistencial emprendida a mediados de los años noventa presentó como uno de sus rasgos más novedosos el aumento del margen de los estados para fijar las cuantías y las condiciones de acceso a los programas.

¹ Los datos de Dillinger (1994) revelan que de los 75 países con más de cinco millones de habitantes y desarrollo económico bajo o con antiguo régimen socialista, 63 se habían embarcado a lo largo

Incluso en los países con menor renta per cápita, la descentralización territorial de la cobertura de derechos de los ciudadanos más pobres también se ha generalizado¹.

La progresiva asunción de competencias por parte de los niveles territoriales de gobierno se justifica por motivos muy variados, compatibles con una gama muy plural de ideologías. La teoría económica ha enfatizado el papel clave de la existencia de preferencias sociales territorialmente distintas para aconsejar, desde la perspectiva de la eficiencia, el reparto de responsabilidades en la lucha contra la pobreza. También desde el análisis económico, pero con planteamientos muy distintos, algunos autores encuentran en la creciente restricción presupuestaria de las Administraciones Centrales la principal razón explicativa de la transferencia de responsabilidades a otros niveles de gobierno (Campbell, 1991). Muy diferente es la justificación que procede de otras corrientes de opinión, que ven en la descentralización una clara oportunidad para la profundización democrática y la movilización de los actores sociales (Klugman, 1997). En dichos planteamientos subyace la creencia de que la intervención de las instituciones locales en la toma de decisiones propicia una mayor implicación ciudadana en asuntos de interés general, como la atención a los ciudadanos con menores recursos.

La realidad española no se ha mostrado ajena a este proceso de cambio. Una parte importante de los programas contra la pobreza se ha desarrollado a través de iniciativas territoriales. El ejemplo más conocido es el de las rentas mínimas, desarrolladas exclusivamente por los gobiernos autonómicos desde finales de los años ochenta. Sin embargo, este desarrollo convive con la provisión centralizada de otros mínimos asistenciales específicos de importancia igual o mayor que las rentas mínimas. Tal es el caso de las pensiones no contributivas o de los subsidios asistenciales de desempleo. Esta combinación de una renta mínima general descentralizada y unos mínimos específicos completamente centralizados dota a la experiencia española de cierta singularidad en el contexto de la Unión Europea.

Ante estas particularidades, son varios los interrogantes que surgen. El principal, sin duda, es el grado en que el modelo adoptado puede dar lugar a desigualdades interterritoriales relevantes en la cobertura de las situaciones de insuficiencia de ingresos. La provisión de distintas capacidades de gasto a los hogares pobres de diferentes regiones, presente tanto en las prestaciones centralizadas —iguales cuantías para regiones con niveles de vida distintos— como en las descentralizadas —cuantías distintas para hogares con la misma insuficiencia de ingresos—, puede constituir una fuente importante de desigualdad interterritorial en la cobertura de los derechos sociales, dando lugar a un problema de diseño sub-óptimo de la protección social.

Este trabajo pretende ofrecer alguna respuesta a las cuestiones abiertas a través de distintas líneas de reflexión y análisis empírico. En primer lugar, se anali-

de la última década en algún proceso de descentralización territorial de la intervención social pública. Los límites y posibilidades de tales procesos se analizan en Ravallion (1998 y 1999).

zan los rasgos diferenciales de la experiencia española en el contexto de la Unión Europea. Se evalúa después el efecto sobre la igualdad implícito en el desarrollo de prestaciones asistenciales centralizadas, tomando como referencia el caso de las pensiones no contributivas. En tercer lugar, se analiza la cuestión opuesta. Es decir, qué desigualdades puede generar un sistema descentralizado de lucha contra la pobreza, a partir de las experiencias autonómicas de rentas mínimas. El trabajo se cierra con la presentación de las principales conclusiones.

2. EL MODELO ESPAÑOL EN EL CONTEXTO COMPARADO

El sistema español de protección económica de los hogares con menores ingresos se caracteriza por un singular diseño, en el que la protección general de los hogares más pobres es competencia de las regiones, mientras que la cobertura de necesidades específicas, como la vejez o la invalidez, corresponde a la Administración Central. La singularidad de este diseño reside en la ausencia de fórmulas intermedias en la elaboración de los programas, en las que los costes fueran compartidos y las cuantías fueran el resultado de la programación coordinada del gobierno central y las administraciones territoriales. Se trata, por tanto, de una experiencia polarizada en torno a dos extremos opuestos.

El carácter completamente descentralizado de las rentas mínimas, figura que en otros países sirve de eje de las estrategias públicas de lucha contra la pobreza, resulta peculiar en el contexto de la Unión Europea. En el momento presente, España, Italia² y Grecia son los únicos países de la UE que carecen de legislación estatal sobre las rentas mínimas. En el caso español, la ausencia de un sistema nacional de estas características impulsó el desarrollo de un sistema de ámbito regional, en el que cada Comunidad Autónoma ha desarrollado sus propias iniciativas.

No significa esta singularidad que en otros países de la Unión Europea no se haga explícito cierto reconocimiento de las diferencias regionales a través del establecimiento de cuantías distintas en cada área geográfica, o que no existan fórmulas de financiación de los programas que hagan partícipes tanto al gobierno central como a las administraciones territoriales. Alemania, por ejemplo, ha presentado tradicionalmente importante dosis de descentralización de la protección asistencial. Después de varias décadas de mantenimiento sin grandes cambios de un sistema de protección claramente subsidiario del sistema contributivo, en los últimos años se han producido abundantes reformas que han tratado de transformar el sistema asistencial en un programa mixto de cobertura económica y de servicios de empleo para los colectivos más apartados del mercado de trabajo. Esta nueva estrategia ha dado origen a algunos cambios en la división de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno, que han afectado más a

² Desde finales de los años noventa, Italia cuenta con una experiencia piloto de establecimiento de un sistema nacional de rentas mínimas.

las medidas complementarias de la prestación económica que a su financiación y a la determinación de las cuantías. Los baremos del *Sozialhilfe* se fijan por el gobierno federal, quien también establece las condiciones de acceso. Los Länder y los gobiernos locales sólo tienen una capacidad limitada para complementar las cuantías. En la práctica, las diferencias máximas se sitúan en torno a un 5%.

En Dinamarca, el Gobierno Central tiene la máxima responsabilidad en la planificación y en el desarrollo jurídico de los programas de lucha contra la pobreza. La gestión, sin embargo, corresponde a las autoridades locales. No existen, sin embargo, diferencias en las cuantías en cada territorio. Las desigualdades proceden de la capacidad de los gobiernos locales de implementar las medidas activas de empleo propias dentro de los programas asistenciales. Ello ha hecho que crecieran las disparidades en el alcance y la eficacia de las acciones emprendidas en las distintas zonas del país. Pueden surgir problemas de inequidad interterritorial en la provisión de derechos de la población más pobre, con la diferencia ahora de que tales desigualdades se dan en el componente en especie de los programas, dándose una situación de plena igualdad —si se obvian las diferencia de precios, que imponen automáticamente desigualdades en la capacidad adquisitiva que proporcionan las prestaciones— en el ámbito monetario.

Un ejemplo de completa descentralización de la protección asistencial fuera de la Unión Europea es el de Suiza. La única prestación asistencial bajo responsabilidad del Gobierno Federal son las ayudas por hijo en el caso de las áreas rurales. Para el resto de la población, los Cantones son completamente responsables de los programas. El resultado es una considerable fragmentación del sistema, unida a una notable dispersión de las cuantías. Valgan como ejemplo las cifras referidas a las prestaciones no contributivas por hijo, en las que los niveles mínimos de Zurich y Argovia son 2,5 veces inferiores al de Valais. Durante el período reciente, las diferencias territoriales en los programas de asistencia social se han intensificado todavía más. La ralentización del crecimiento de la actividad económica, con un importante aumento del desempleo durante los años noventa³, supuso un incremento de la demanda de este tipo de protección y un replanteamiento de los fundamentos de los programas. Hasta entonces, la idea de reformas de los programas de bienestar social había estado asociada sistemáticamente a mejoras de los niveles de protección. Los cambios en las necesidades sociales, con un aumento de la demanda de cobertura de la pobreza, y la aparición de crecientes límites presupuestarios, obligaron a una revisión de las estrategias de los Gobiernos territoriales.

Fuera de Europa destacan los casos de Canadá y Estados Unidos. En el caso de Canadá, si bien el alcance de las reformas ha sido menor que en EE.UU., puede hablarse de una intensificación del proceso de descentralización territorial de los programas de lucha contra la pobreza. Desde mediados de los años noven-

³ Aunque la tasa de desempleo en Suiza sigue siendo una de las más bajas de la OCDE (ligera-mente por encima del 5% a finales de los noventa), durante dicha década pasó de un nivel inicial inferior al 1% a otro superior al 5%.

ta, el gobierno Federal redujo sus transferencias a las provincias para la financiación de la asistencia social, estableciéndose un nuevo sistema de suma fija en la transferencia y no de financiación compartida de los costes de cada beneficiario, como en el sistema anterior. Como consecuencia, las provincias tienen menos condicionantes a la hora de diseñar y gestionar sus programas. Cabe citar la persistencia de diferencias muy importantes en las cuantías de la prestación en las distintas provincias⁴. En Estados Unidos, la reforma del sistema asistencial a mediados de los años noventa produjo dos grandes cambios: el paso de una fórmula de financiación compartida entre estados y gobierno federal y, por otro, la cesión de márgenes mucho mayores de actuación a los Estados para fijar cuantías, condiciones de acceso y estrategias de acercamiento al mercado de trabajo. El resultado ha sido la generación de mayores desigualdades en las cuantías y los derechos asociados

Desde este marco, el sistema vigente en el territorio español destaca especialmente por el hecho de que la responsabilidad exclusiva de la financiación de las prestaciones generales contra la pobreza recaiga en los gobiernos autonómicos. La mayoría de los países revisados, incluso aquellos cuyos gobiernos territoriales no participan en el diseño o carecen de procedimientos de diferenciación territorial de las cuantías, cuentan con fórmulas de financiación compartida. La ausencia de mecanismos de corresponsabilidad en la financiación de los programas puede convertirse en un importante límite para una adecuada cobertura de las situaciones de insuficiencia de ingresos. La existencia de capacidades presupuestarias muy diferentes puede dar lugar a intensidades presupuestarias y cuantías también muy distintas. En la medida en que la dispersión de los baremos de estos programas sea mayor a la que podría derivarse de niveles de vida distintos en cada región, podría tener lugar un claro problema de inequidad horizontal.

Las ventajas de la descentralización, tanto económicas —mayor eficiencia en la gestión de los programas y mayor correspondencia con las preferencias de los ciudadanos— como sociales —profundización en el proceso democrático y mayor facilidad para la innovación social— difícilmente pueden encontrar acomodo en la realidad si los gobiernos territoriales encargados de su desarrollo carecen de los recursos suficientes. En el caso de los esquemas regionales españoles, no se han definido fórmulas específicas de financiación de los programas tanto para asegurar su viabilidad como para impedir la generación de importantes desigualdades entre los hogares pobres.

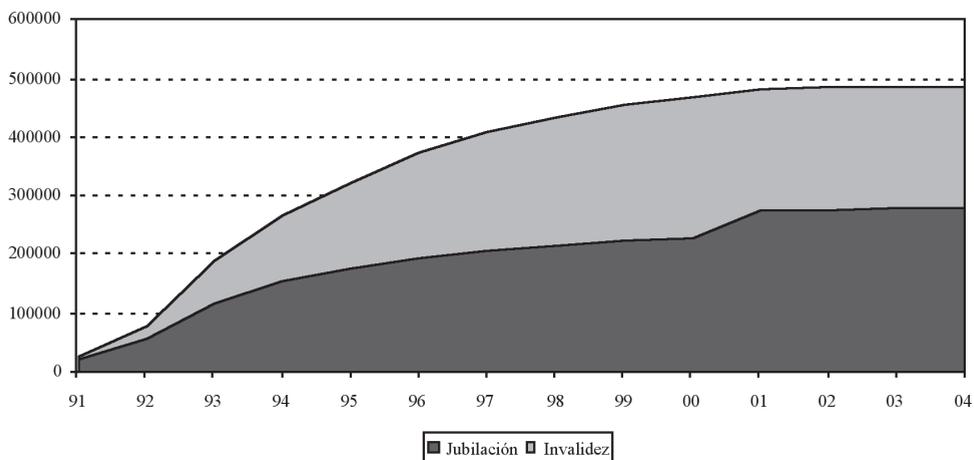
⁴ En el caso concreto de las personas solas sin incapacidad física para el trabajo, el rango de variación va desde los 3.048 dólares anuales de la provincia con prestaciones más bajas a los 11.990 de la provincia con pagos más elevados.

3. LAS PRESTACIONES ASISTENCIALES CENTRALIZADAS: EFECTOS SOBRE LA IGUALDAD INTERREGIONAL DE LOS HOGARES POBRES

A comienzos de la década de los noventa se incorporó al sistema español de protección social un instrumento específico de cobertura del riesgo de pobreza de determinados grupos de la población. A través de la Ley de pensiones no contributivas se reguló el acceso a una prestación monetaria de las personas mayores de 65 años o afectadas por una minusvalía importante que no hubieran cotizado previamente a la Seguridad Social y que no superaran un determinado umbral de ingresos.

Estas prestaciones han ido extendiendo su cobertura desde su establecimiento hasta el momento actual. Su expansión ha sido continuada, hasta acoger en la actualidad a casi medio millón de personas dentro del sistema. Si bien el período de mayor crecimiento fue, como era lógico, el correspondiente a los años siguientes a su puesta en marcha, el desarrollo del sistema no se ha detenido en el período reciente, aunque el crecimiento se ha hecho mucho más pausado. La escasa sensibilidad del número de beneficiarios a las oscilaciones cíclicas de la economía parece indicar la existencia de un fuerte componente estructural en su demanda, hecho lógico ante las características de los demandantes potenciales, normalmente fuera del mercado laboral.

Gráfico 1
Evolución de las pensiones no contributivas, 1991-2004



Fuente: Elaboración propia a partir de Boletín de Estadísticas Laborales (MTAS).

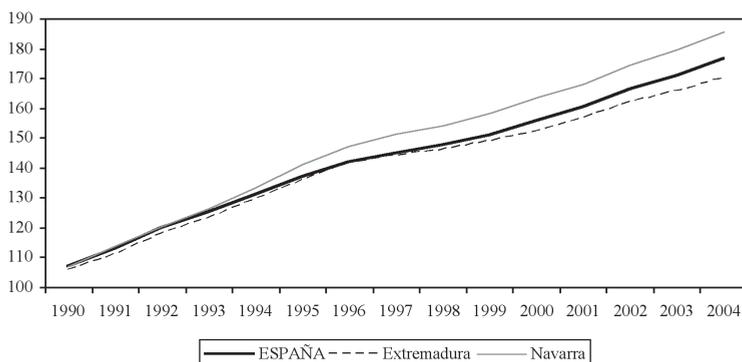
A efectos del tema objeto de estudio, destaca de estas prestaciones el carácter completamente centralizado de su diseño y desarrollo —salvo los aspectos

relativos a la gestión—, con cuantías iguales para los beneficiarios residentes en distintas zonas del territorio. De tal forma que estas prestaciones, dada la uniformidad interterritorial de las cuantías, se apoyan implícitamente en juicios de valor concretos: la insuficiencia de rentas que se produce cuando concurren determinados riesgos debe ser compensada con el mismo nivel absoluto de renta independientemente de la zona geográfica de residencia.

La homogeneidad de las prestaciones trata de evitar la posible generación de diferencias en el desarrollo de los derechos sociales a lo largo del territorio. En términos de equidad, sin embargo, no hay que olvidar que las diferencias en los precios y en los niveles de vida de cada región implican que la igualdad de cuantías puede provocar una forma muy concreta de desigualdad: la capacidad adquisitiva que proporciona la prestación a los beneficiarios forzosamente será inferior en aquellas regiones donde el nivel de precios es superior a la media nacional. Se trata, en cierto sentido, de una forma de «discriminación positiva», que incorpora nuevos juicios de valor implícitos, al optar por una cobertura mayor de los hogares más pobres de las regiones con menor renta.

La no consideración de las diferencias espaciales en el coste de la vida da origen, por tanto, a una forma de desigualdad que puede ser evaluada. El procedimiento más correcto de medición de las diferencias en la capacidad adquisitiva de cada región, como sucede habitualmente en las comparaciones internacionales de la renta o el producto nacional per cápita, consiste en ajustar la prestación con algún indicador que refleje las diferencias en el nivel de precios en cada área geográfica. Estas diferencias pueden llegar a ser importantes, como demuestra la dispersión de la variación de los precios regionales en las últimas décadas. Desde 1990, momento de puesta en marcha del sistema nacional de pensiones no contributivas, hasta 2004, en la región en la que más aumentó la inflación (Cataluña) los precios crecieron más de diez puntos porcentuales por encima de lo que lo hicieron en la región con el incremento más moderado del coste de la vida (Extremadura).

Gráfico 2
Variación del IPC en distintas regiones, 1990-2004



Fuente: INE.

Los estudios disponibles sobre el comportamiento espacial de los precios muestran, de hecho, que del conjunto de variables que influyen sobre las diferencias en la distribución de la inflación por hogares son las variables territoriales aquellas con mayor capacidad explicativa. El estudio de los sesgos que experimentan distintas categorías de la población en relación al índice general de precios permite a Ruiz-Castillo, Ley e Izquierdo (1999) concluir que es la partición de los hogares por Comunidades Autónomas —frente al número de miembros, la decila de gasto equivalente, el nivel educativo, la condición socioeconómica o el régimen de tenencia de la vivienda— aquella que más oscilaciones presenta.

Estas diferencias espaciales de precios, además, son persistentes en el tiempo. Como han demostrado distintos trabajos que toman como referencia de análisis las provincias, puede hablarse de diferenciales permanentes de precios (Alberola y Marqués, 1999, y Olloqui y Sosvilla, 2000). La aplicación de modelos robustos de regresión a las series históricas de precios provinciales revela que, en contra de lo que anticipa la teoría, coexisten diferencias importantes de precios entre las distintas zonas geográficas españolas.

Parece necesario, por tanto, valorar el efecto que las desigualdades de precios pueden tener sobre el objetivo de equidad horizontal de estas prestaciones. Tal objetivo obliga a intentar ajustar las cuantías con algún tipo de paridades de poder adquisitivo de carácter regional. La publicación mensual del crecimiento diferencial de los precios en cada Comunidad Autónoma que ofrece el Instituto Nacional de Estadística permite una aproximación a los cambios en el coste de la vida en cada región de forma periódica y sistemática. No da cuenta, sin embargo, de las diferencias absolutas en la capacidad adquisitiva de distintas regiones en un momento del tiempo. Para ello sería necesario contar con información para el mismo período sobre los niveles absolutos de precios en cada zona del territorio nacional.

No contamos en la actualidad con información sistemática sobre paridades de poder adquisitivo en las distintas Comunidades Autónomas. Una vía para solventar esta carencia es intentar reconstruir una serie temporal a partir de la encuesta específica sobre precios regionales realizada por el INE en 1989. Dicha encuesta fue el resultado de una petición recibida de la Comisión Europea para la integración de esta información en el programa estadístico de Eurostat. En ella se recoge información sobre los precios de 333 variedades de artículos de consumo en las capitales de cada Comunidad Autónoma. Se atribuyen, por tanto, a cada provincia los precios de su capital, hecho que puede suponer un supuesto restrictivo, a la luz de los estudios sobre inflación provincial citados anteriormente.

El Instituto de Estadística de Cataluña (IDESCAT) ha utilizado estos datos para construir series anuales de paridades de poder adquisitivo regionales, mediante la actualización de los datos originales con la información periódica sobre el crecimiento de la inflación que suministra el INE⁵. Aquí se utiliza un

⁵ Una información más detallada sobre el procedimiento seguido por IDESCAT se encuentra en López i Casasnovas y Padró i Miquel (2000). La vía seguida coincide con la de otros estudios realiza-

procedimiento similar en el que la paridad de poder adquisitivo (*PPA*) para cada región *i* en el momento *t* se define como:

$$PPA_i^t = \frac{P_i^0 \lambda_i^t}{P_\eta^0 \lambda_\eta^t}$$

donde P_i^0 y P_η^0 son, respectivamente, el nivel de precios en cada región y para el promedio nacional en el año inicial ($P_i^0 = \sum P_i \phi_i$, siendo ϕ un factor de ponderación de los precios de cada región) y λ_i^t , λ_η^t , las variaciones de la inflación en la región *i* y en la media nacional.

Esta estimación de las paridades regionales de poder adquisitivo permite ajustar los datos sobre cuantías nacionales de las pensiones no contributivas con indicadores del coste de la vida en cada Comunidad Autónoma. Los resultados, sin embargo, deben interpretarse con las cautelas que impone la posibilidad de que existan desviaciones provinciales respecto a los datos medios autonómicos, junto al reconocimiento de que se trata de una aproximación sólo parcial al coste de la vida real del colectivo beneficiario. Para tener un indicador más directo de las restricciones de precios a las que deben hacer frente las personas mayores habría que conocer cuál es la estructura de su consumo en cada zona geográfica, junto al valor de cada uno de los componentes de su cesta. El nivel de desagregación necesario para construir un indicador de este tipo exigiría un tamaño muestral muy superior al de las encuestas de consumo disponibles.

dos en otros países para encontrar índices de precios que permitan ajustar los agregados territoriales de las políticas de ingresos y gastos públicos teniendo en cuenta las diferencias en el coste de la vida en las distintas zonas geográficas. Ver Friar (1998).

Cuadro 1
Paridades regionales de poder adquisitivo, 1991-2004

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Andalucía	98,1	98,0	97,5	97,6	97,6	97,6	97,1	96,7	96,3	96,0	96,1	96,0	96,0	95,9
Aragón	97,8	97,9	97,5	97,4	97,2	97,4	97,5	97,1	97,1	97,0	96,8	96,9	96,7	96,7
Asturias	100,5	100,6	100,9	101,0	101,4	101,4	101,5	101,6	101,8	101,5	101,2	101,0	100,8	100,7
Baleares	104,7	103,9	103,4	104,0	104,2	104,5	104,9	105,1	105,1	105,3	106,3	106,8	106,5	106,3
Canarias	97,1	96,6	97,3	97,3	98,3	97,4	97,8	98,4	98,4	98,1	97,8	97,1	96,4	95,8
Cantabria	99,8	100,2	99,5	99,1	99,1	99,1	99,1	99,1	99,2	99,0	99,3	99,0	99,0	98,6
Castilla y León	97,3	97,0	96,6	96,8	96,7	96,8	96,8	96,5	96,4	96,3	96,2	95,8	95,3	95,2
Castilla-La Mancha	93,4	93,2	93,2	93,2	93,5	93,7	93,6	93,2	92,8	92,8	92,5	92,3	92,3	92,5
Cataluña	104,2	105,0	105,6	105,5	105,3	105,6	105,9	106,2	106,7	107,1	107,2	107,5	108,0	108,4
C. Valenciana	100,5	100,4	100,0	99,6	99,5	99,5	99,4	99,5	99,3	99,3	99,3	99,3	99,2	99,3
Extremadura	89,6	89,7	89,7	90,1	90,3	90,9	90,7	90,4	89,8	89,0	89,2	88,7	88,3	88,0
Galicia	99,0	98,5	98,7	99,0	99,0	98,9	98,9	99,0	99,2	99,0	98,9	99,2	98,9	99,0
Madrid	101,9	102,0	102,0	101,9	101,4	100,8	100,7	100,6	100,3	100,3	100,1	100,0	100,0	99,9
Murcia	97,5	97,1	96,4	96,4	96,7	96,9	97,2	97,5	97,8	98,2	98,1	98,5	99,1	99,2
Navarra	109,1	109,0	109,4	110,3	111,2	112,0	113,0	113,2	113,4	113,5	113,5	113,5	113,7	113,8
País Vasco	104,5	103,8	103,9	104,1	104,4	104,7	105,0	105,5	106,0	106,1	106,8	106,7	106,7	106,7
La Rioja	98,1	97,9	98,1	98,4	98,8	99,5	100,1	100,3	101,2	101,8	102,7	102,5	102,3	102,4
ESPAÑA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

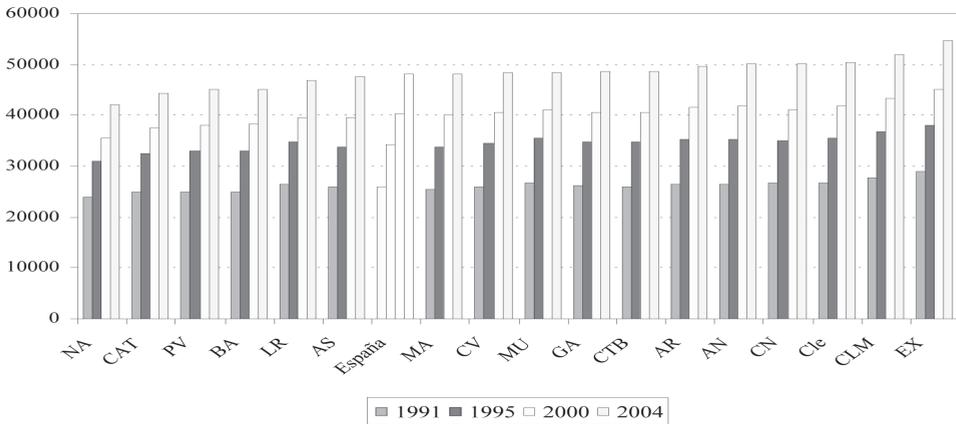
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INE e IDESCAT.

Con tales cautelas, es posible una primera aproximación a las desigualdades en la capacidad adquisitiva que proporcionan las pensiones no contributivas en cada región. Esta capacidad puede derivarse a partir de la formulación siguiente:

$$y_{it}^* = \frac{B}{\left(\frac{P_i^0 \lambda_t^t}{P_\eta^0 \lambda_\eta^t} \right)}$$

donde y_i^* representa la capacidad de gasto que tendría el beneficiario de la prestación en cada región i y B la cuantía de la pensión no contributiva, común a todas las regiones.

Gráfico 3
Diferencias en la capacidad adquisitiva de las prestaciones no contributivas



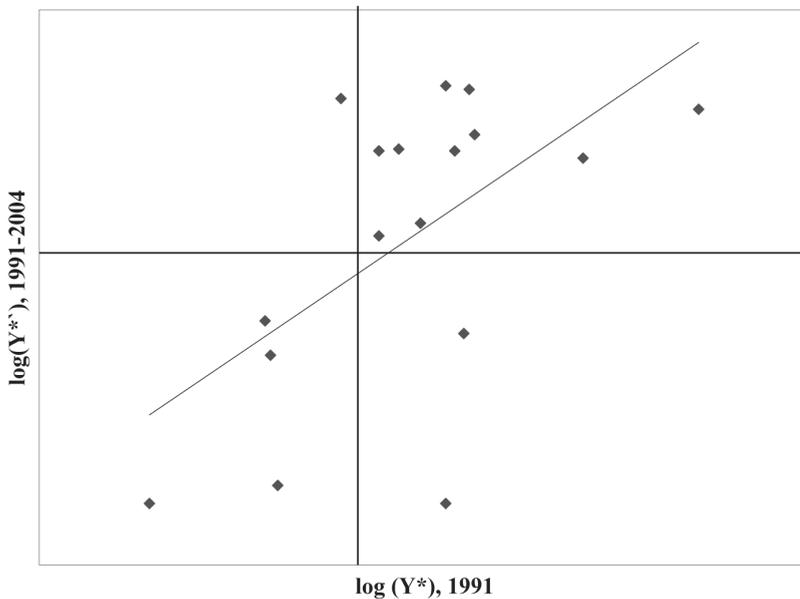
Fuente: Elaboración propia a partir de Boletín de Estadísticas Laborales (MTAS) y Cuadro 1.

El cálculo de este indicador permite confirmar la existencia de importantes diferencias en la capacidad adquisitiva de la prestación a lo largo del territorio nacional. Los hogares pobres de las regiones donde las rentas son más bajas y los precios inferiores a la media nacional gozan de una cobertura económica notablemente superior a la de los ciudadanos con ese mismo nivel de ingresos —bajos— pero que residen en regiones donde las rentas y los precios son más elevados (Gráfico 3). Así, en una posición muy superior a la media nacional se encuentran Extremadura, Andalucía, Canarias y las dos Castillas, mientras que lo contrario sucede en Navarra, Cataluña, País Vasco y Baleares. Los datos dejan ver, de hecho, que la capacidad de gasto que el Estado provee anualmente a los

individuos de Extremadura mayores de 65 años con insuficiencia de ingresos o con alguna minusvalía superior al baremo exigible excede en más de mil euros anuales la que reciben los ciudadanos con las mismas características residentes en Navarra. Dicha cantidad supone un porcentaje importante de las rentas anuales de los hogares más pobres.

Resulta importante observar también si las tendencias apuntan a la convergencia del indicador escogido o, si, por el contrario, las distancias han aumentado con el paso del tiempo. Un aumento mayor de los precios en las regiones en las que la capacidad adquisitiva de la prestación es menor hace que ésta se reduzca todavía más en relación con la media nacional. De la misma forma, si los precios crecen menos en las regiones con el coste de la vida más bajo los beneficiarios pierden menos capacidad de compra que los residentes en el resto de regiones.

Gráfico 4
Capacidad adquisitiva de la prestación y tasa de variación



Fuente: Elaboración propia a partir de Boletín de Estadísticas Laborales (MTAS) y Cuadro 2.

El salto desde el análisis estático a la observación de los cambios en el tiempo revela que las diferencias, lejos de remitir, aumentaron a lo largo de la última década. Si se comparan las diferencias respecto a la media en el momento inicial y el crecimiento del indicador escogido, resulta fácil encontrar una relación de carácter lineal. La estimación de una sencilla ecuación de convergencia de y_i^* revela que, en términos generales, en las regiones que ya partían de una cifra más

elevada, el indicador registró un crecimiento considerablemente superior a la media (Gráfico 4).

La consideración del conjunto del período para valorar el crecimiento de la prestación ajustada con los criterios señalados puede esconder, sin embargo, la posibilidad de que la tendencia no haya sido uniforme en los años intermedios. Los datos disponibles parecen confirmar que la desviación de los precios de las regiones con rentas más bajas respecto a la media nacional registró un mayor crecimiento en la segunda mitad de los noventa.

4. LAS RENTAS MÍNIMAS AUTONÓMICAS: EFECTOS SOBRE LA IGUALDAD INTERREGIONAL DE LOS HOGARES POBRES

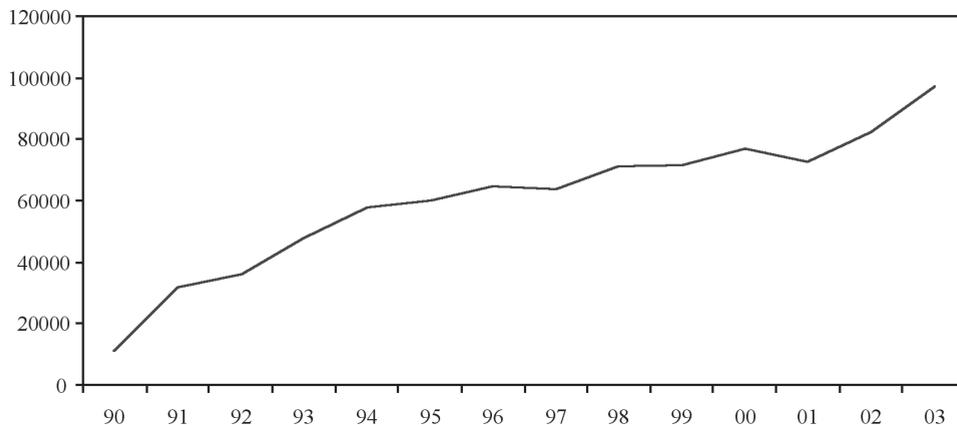
El segundo eje de la protección asistencial en España es el formado por el conjunto de esquemas de rentas mínimas en vigor en la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas. Desde finales de la década de los ochenta, son los gobiernos regionales los únicos responsables del desarrollo de programas de rentas mínimas de carácter general. La descentralización de estos programas en España ha sido objeto de estudio por numerosos autores, coincidiendo la mayoría de ellos en señalar la carencia de mecanismos de coordinación interterritoriales como un límite claro en su eficacia⁶. La ausencia de criterios comunes y la debilidad presupuestaria de las regiones con menores recursos económicos puede explicar las importantes diferencias territoriales en las cuantías y en la cobertura ofrecida.

A pesar de los límites citados, estos programas se han consolidado en la mayoría de las regiones como uno de los principales instrumentos en la actuación pública contra la pobreza. Si bien las cifras de beneficiarios han moderado el ritmo expansivo que tuvieron en la primera mitad de los noventa —resultado tanto del propio impulso que supuso la puesta en marcha de un programa de esta naturaleza como del aumento del desempleo— cabe hablar de un aumento continuado del volumen de hogares beneficiarios de estos programas y, con ello, de la población dependiente de las rentas mínimas (Gráfico 5).

Aunque puede decirse que la relevancia de las rentas mínimas regionales es cuantitativamente pequeña en el conjunto del sistema de protección social, superado el primer tercio de la presente década cerca de 100.000 hogares se beneficiaban de esta figura en España. Si se tiene en cuenta el número de miembros pertenecientes a hogares beneficiarios, la cifra asciende a algo más de 280.000 personas, que suponen un 0,6% de la población española.

⁶ Ver, entre otros, Aguilar, Gaviria y Laparra (1995), Estévez (1998), Serrano y Arriba (1999), Ayala (2000) y Martínez (2003).

Gráfico 5
Hogares beneficiarios de las rentas mínimas en España



Fuente: Elaboración propia a partir de Ayala (2000) y de la información administrativa del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (MTAS).

Tal como sucedía en el caso de las prestaciones con cuantías uniformes para todo el territorio, la aceptación de un modelo completamente descentralizado lleva implícitamente asociados distintos juicios normativos sobre el objetivo de igualdad. El supuesto que subyace en este caso es la necesidad de tratar situaciones heterogéneas de forma diferencial. Implícitamente se considera que dicho tratamiento diferencial es la respuesta al reconocimiento de la existencia de niveles de vida distintos a lo largo del territorio nacional. La revisión crítica de este argumento tendría que partir, por tanto, de un interrogante opuesto al del caso anterior: ¿pueden justificar las diferencias de precios, sustento de la idea de posible heterogeneidad de las necesidades de los hogares beneficiarios, las desigualdades observables en las cuantías o responden éstas a otras razones? Resulta especialmente relevante tratar de identificar si estas desigualdades en las cuantías guardan relación con los niveles medios de renta en cada región o si, por el contrario, no puede establecerse un vínculo claro entre el nivel de protección ofrecido y la disponibilidad de recursos.

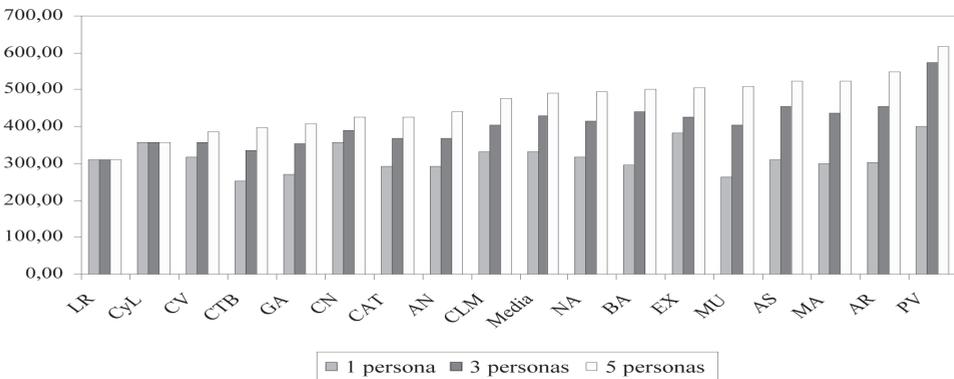
Para observar el efecto que pueden tener los precios en la capacidad adquisitiva que suministra la prestación en cada Comunidad Autónoma se puede seguir el mismo procedimiento que en el caso de las pensiones no contributivas. Habría que ajustar las cuantías pagadas a cada tipo de hogar en las respectivas regiones por su correspondiente paridad de poder adquisitivo:

$$y_{ij}^* = \frac{B_{ij}}{\left(\frac{P_i^0 \lambda_t^t}{P_\eta^0 \lambda_\eta^t} \right)}$$

donde y_{ij}^* representa la capacidad de gasto de la prestación que tendría un hogar en la región i de tamaño j y B_{ij} la cuantía de la prestación que cada región establece para cada tipo de hogar⁷.

De la estimación de este indicador resulta un complejo mosaico de resultados correspondientes a las diferentes Comunidades Autónomas (Gráfico 6). Entre las regiones donde la renta mínima ajustada es muy superior a la media destacan el País Vasco y Asturias, que ofrecen una intensidad protectora —medida por la cantidad de renta transferida a los hogares— considerablemente superior a la de otras regiones (un 20 y un 10% más que el promedio de CC.AA). En el extremo opuesto se sitúan Canarias y, sobre todo, Castilla y León, donde la capacidad adquisitiva proporcionada por la prestación es aproximadamente la mitad de la media de las regiones. Las diferencias entre los valores mínimos y máximos son mucho más acusadas que en el caso de las pensiones no contributivas. Así, para el caso de los hogares de mayor dimensión, peor cubiertos en general que los hogares unipersonales o con un número reducido de miembros, la distancia entre el valor máximo y el mínimo equivale a casi medio millón de pesetas al año, cifra no muy lejana del umbral nacional de pobreza que se deduce de las Encuestas de Presupuestos Familiares.

Gráfico 6
Diferencias en la capacidad adquisitiva de las rentas mínimas. Año 2003



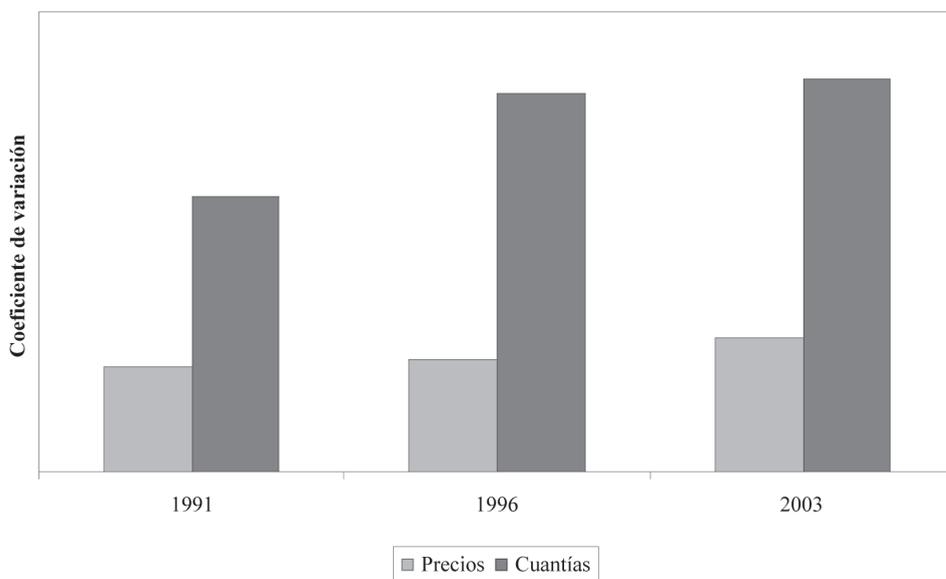
Fuente: Elaboración propia a partir de INE y de la información administrativa del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

⁷ La escala de equivalencia establecida en la mayoría de los programas de rentas mínimas de las Comunidades Autónomas únicamente considera como variable de referencia el tamaño del hogar, sin que cambien las cuantías —salvo excepciones, como Murcia— según la edad de cada miembro del hogar.

La cuestión clave en el análisis de estas diferencias es si la desigualdad observable en las prestaciones ajustadas por precios se debe a la dispersión en los baremos establecidos en cada programa o a los diferenciales ya constatados en el coste de la vida en cada región. Como se señaló anteriormente, se trata de una cuestión clave, puesto que en caso de que las diferencias en los precios no justifiquen la heterogeneidad observable en las cuantías, la descentralización de estas prestaciones puede estar dando origen a un claro problema de tratamiento desigual de unidades homogéneas en niveles de renta y tamaño del hogar.

Los datos disponibles dejan pocas dudas respecto al diferente alcance de las diferencias de precios y de cuantías de las rentas mínimas en las diferentes Comunidades Autónomas (Gráfico 7). La dispersión de precios entre regiones es sustancialmente inferior a la de los baremos establecidos en los programas. Una parte muy importante de las desigualdades observables en el valor de las prestaciones no encuentra legitimación, por tanto, en las diferencias en el coste de la vida a lo largo del territorio nacional.

Gráfico 7
Dispersión de los precios regionales y de las cuantías de las rentas mínimas



Fuente: Elaboración propia a partir de INE, Ayala (2000) y de la información administrativa del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

El cálculo de la dispersión en las cuantías de las rentas mínimas parece indicar que ésta ha mostrado una tendencia creciente desde el momento de inicio de

los programas. Esta conclusión es todavía más clara en el caso de los hogares de mayor dimensión que en los baremos correspondientes a las unidades unipersonales (Cuadro 2). Se puede constatar, además, que persisten graves desigualdades en la cobertura de los diferentes tipos de hogar, con indicadores mucho menores para los hogares con más miembros que en el caso de aquellos compuestos por personas solas, aunque con notables desigualdades entre regiones. Estas diferencias se deben a unos valores muy reducidos de las escalas de equivalencia implícitas en los distintos programas.

En el Cuadro 6 se recoge la evolución de las cifras correspondientes a cada Comunidad en relación con la media de los programas en distintos momentos desde sus primeros desarrollos a comienzos de los noventa. De su observación se desprende que existen grandes diferencias en el tratamiento dado a los hogares pobres en cada región, especialmente en el caso de los hogares de mayor tamaño.

Aunque las ordenaciones cambian durante el período analizado, debido a la implementación de reformas en algunas Comunidades Autónomas, parece existir cierto patrón tanto en el grupo de regiones con prestaciones más altas en términos relativos como en el de regiones con cuantías por debajo de la media. Si la atención se centra en los hogares de tres miembros, tamaño cercano al valor modal en la mayoría de los programas, al primer grupo pertenecerían el País Vasco, Navarra, Baleares, Aragón y Madrid, mientras que en el segundo se incluirían La Rioja, Castilla y León, Cantabria, Comunidad Valenciana, Canarias, Galicia y Extremadura. La presencia en el otro extremo de regiones con rentas también superiores al promedio nacional impide hablar de una relación perfectamente lineal entre el nivel de riqueza y los baremos fijados en los programas.

Cualquier valoración, sin embargo, resulta muy sensible al tipo de hogar que se toma como referencia. En algunos casos, la prestación básica es superior a la media nacional pero la escala de equivalencia aplicada a hogares con mayor dimensión —la consideración o no de economías de escala— asigna ponderaciones relativamente bajas a miembros del hogar distintos del sustentador principal, por lo que las cuantías correspondientes a los hogares de mayor tamaño son más bajas que las de otras regiones. Ejemplos opuestos son los de Castilla y León, con complementos familiares nulos —se supone, por tanto, que no aumentan las necesidades del hogar con miembros adicionales— o el País Vasco, cuya posición por encima de la media se afianza a medida que aumenta el tamaño del hogar, debido a la aplicación de escalas más generosas que en el resto de las regiones.

La observación de las cuantías ofrece sólo un retrato parcial de la cobertura global ofrecida por el sistema. Una valoración más completa exige considerar no sólo el grado de suficiencia económica de cada prestación sino también el porcentaje de población pobre cubierta. La discrecionalidad existente en algunas CCAA y la escasa dotación presupuestaria de estos programas en la mayoría de los casos ha hecho que se generalizaran los problemas de bajo *take-up* o limitado acceso de los demandantes potenciales a la prestación. A diferencia de lo que sucede en otros países, en los que la falta de acceso a los programas es resultado

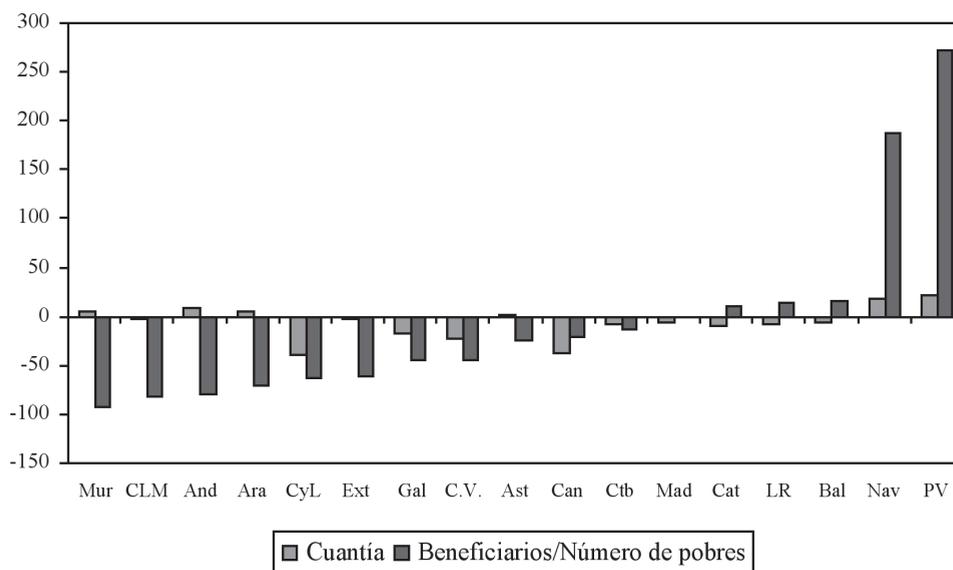
Cuadro 2
Evolución de las cuantías de los programas autonómicos de rentas mínimas

	1990			1993			1996			1999			2003		
	1 persona	3 personas	5 personas	1 persona	3 personas	5 personas	1 persona	3 personas	5 personas	1 persona	3 personas	5 personas	1 persona	3 personas	5 personas
Andalucía	102,0	99,5	102,6	101,9	93,6	97,3	100,6	98,6	102,0	117,4	108,9	108,5	83,83	82,10	86,30
Aragón	-	-	-	81,1	94,7	103,0	82,6	93,5	96,3	84,2	97,7	105,8	88,06	102,81	107,83
Asturias	88,3	94,2	102,6	105,2	103,3	110,8	103,9	107,8	115,5	93,2	95,7	101,9	93,97	106,80	107,11
Baleares	-	-	-	-	-	-	-	-	-	93,2	93,3	93,6	93,96	109,72	108,45
Canarias	-	-	-	76,0	84,2	72,3	75,1	77,9	66,9	73,6	73,3	62,6	102,72	87,86	83,52
Cantabria	101,9	102,1	100,3	89,9	82,1	81,3	88,8	96,5	99,5	87,3	90,4	91,2	74,74	77,82	80,10
Cast.-La Mancha	119,0	101,7	101,3	114,0	108,9	110,3	113,9	107,0	108,3	102,0	96,4	97,2	94,65	89,89	92,54
Castilla y León	101,9	94,2	93,6	76,0	63,2	54,2	75,1	58,5	50,1	91,1	70,5	60,3	98,71	76,84	67,02
Cataluña	112,1	109,9	109,2	98,8	101,0	103,0	97,6	97,4	98,6	98,2	91,4	91,0	95,12	92,39	93,67
C. Valenciana	101,9	91,6	83,6	90,2	88,0	80,0	103,9	79,1	72,8	98,4	84,8	77,1	93,97	82,95	78,05
Extremadura	84,9	78,5	71,3	79,8	76,8	69,6	78,8	71,1	64,4	111,5	104,8	98,4	101,41	87,37	90,89
Galicia	88,3	91,6	91,4	90,2	87,6	87,5	89,0	91,2	84,5	79,9	81,3	82,5	80,54	81,59	82,27
Madrid	112,1	120,4	120,4	100,4	110,1	110,6	99,2	108,6	109,5	85,4	93,0	93,5	89,82	101,42	106,77
Murcia	84,9	99,5	102,6	91,2	101,0	104,8	90,1	95,5	102,0	80,0	97,7	104,4	77,91	93,78	102,55
Navarra	112,1	112,6	111,5	103,4	101,5	105,8	102,1	103,7	109,7	111,5	115,1	118,1	108,17	110,52	114,76
País Vasco	101,9	117,8	127,1	102,6	115,3	125,3	101,3	118,4	128,6	97,1	112,8	122,0	127,77	142,45	133,89
La Rioja	88,3	86,4	82,5	99,3	88,6	83,9	98,1	95,3	91,3	95,9	92,7	92,0	94,65	73,68	64,27
Media	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,00	100,00	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

de un proceso de elección individual, en la mayoría de las regiones la razón de la escasa incidencia de los programas en la población potencialmente demandante es la insuficiencia de recursos presupuestarios.

Gráfico 5
Diferencias relativas en las cuantías y en la población pobre cubierta
por los sistemas autonómicos de rentas mínimas. Año 2000
(Diferencias respecto a la media)



Fuente: Elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y Encuesta Continua de Presupuestos Familiares (INE).

En el Gráfico 5 se comparan las diferencias respecto a la media de los programas tanto en lo que respecta a las cuantías establecidas en cada región como al porcentaje de población beneficiaria en relación con el número de pobres de cada CCAA⁸. Dos son las principales conclusiones que pueden extraerse de los resultados: existe, en primer lugar, un *cluster* claramente delimitado, que incluye al País Vasco y Navarra; en segundo lugar, destaca el vínculo mucho más claro —sobre todo con el segundo indicador— de la renta media regional con la cobertura ofrecida por los programas. Con pocas excepciones, todas las regiones más ricas —en términos relativos— ofrecen una cobertura superior a la de las regiones con menor renta por habitante.

⁸ Las tasas de pobreza se han obtenido a partir de la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares 1998.

La combinación de indicadores permite concluir, por tanto, que existe un serio problema de inequidad horizontal, que va más allá de las particularidades de cada programa y que se manifiesta en las desventajas que acumulan los ciudadanos más pobres de las regiones con rentas inferiores a la media nacional. Tal problema ha sido constante durante todo el período de desarrollo de las rentas mínimas y va más allá de las diferencias lógicas en la cobertura ofrecida por los programas asistenciales en sistemas descentralizados. A priori, que existan diferencias en la cobertura de este tipo de programas cuando se opta por un modelo de protección diferenciado territorialmente no supondría sistemáticamente un problema de inequidad en la provisión pública. El problema puede surgir, como en el caso español, cuando esas diferencias están ligadas al nivel de recursos de cada territorio, impidiendo la falta de coordinación y la ausencia de instrumentos de transferencia interterritoriales específicos que algunas de las Comunidades con menor nivel de renta ofrezcan un nivel mínimo de protección a los ciudadanos pobres que residen en su territorio.

5. CONCLUSIONES

La descentralización territorial de las políticas redistributivas y, más específicamente, de los programas de lucha contra la pobreza, suscita diversos interrogantes a los que este trabajo ha tratado de ofrecer una respuesta general a partir de la revisión de la experiencia española de descentralización de las rentas mínimas y de centralización de las pensiones no contributivas. Esta singular combinación de una doble red asistencial, en la que la cobertura de los riesgos específicos corresponde al gobierno central y la protección de los riesgos generales a los gobiernos territoriales, puede estar afectada por algunas de las desventajas propias de los modelos extremos.

El análisis del modelo centralizado de pensiones no contributivas revela la existencia de desigualdades importantes, derivadas de la uniformidad de las cuantías que reciben los residentes en áreas geográficas en las que el coste de la vida difiere sustancialmente. Frente al supuesto implícito de discriminación positiva de los hogares pobres en las zonas con menor renta y precios más bajos, parece necesaria la consideración de las posibles diferencias que pueden darse en la capacidad adquisitiva de la prestación para cada beneficiario si se quiere alcanzar una distribución más igualitaria de los derechos.

No obstante, para una comprensión cabal del problema hay que tener en cuenta otras variables distintas de las cuantías. Parece lógico pensar que en las regiones con mayor renta y recursos presupuestarios la dotación de servicios para la población más pobre es superior a la de otras zonas, lo que podría compensar parcialmente la menor capacidad adquisitiva de las prestaciones. Por otro lado, el establecimiento de mecanismos de diferenciación de las cuantías, con prestaciones más altas allí donde los precios son mayores, podría penalizar a los ciudadanos pobres residentes en las regiones con mayores logros en la lucha contra la inflación. Aunque buena parte del control de los precios queda lejos de las posibilidades de las administraciones territoriales, existen algunas actuaciones dentro

de sus competencias —en materia de vivienda o comercio, por ejemplo— que pueden influir sobre la inflación regional.

Los problemas que surgen del peculiar diseño organizativo de la otra vertiente de la protección asistencial son igual o más importantes. El desarrollo completamente descentralizado de los sistemas de rentas mínimas ha dado lugar a diferencias notables en la cobertura que reciben hogares con necesidades similares pero residentes en zonas distintas del territorio nacional. Dichas diferencias son crecientes y guardan un vínculo claro con la capacidad económica de cada área geográfica. Las regiones con más recursos son las que ofrecen las cuantías más elevadas y las que realizan un mayor esfuerzo presupuestario. Esto ha contribuido a que tenga lugar un serio problema de inequidad territorial que requiere la introducción de mecanismos correctores.

Las deficiencias de ambos sistemas, por tanto, con la generación de distintos tipos de desigualdades interterritoriales en la cobertura de los hogares pobres, aconseja la búsqueda de un nuevo modelo que modere el carácter extremo de los dos esquemas. En el caso de las prestaciones centralizadas, el primer paso de la reforma debería ser el reconocimiento, aunque fuera parcial, de algunas de las diferencias en los niveles de precios en cada región. Los programas regionales de rentas mínimas, por su parte, deberían revisarse a partir de nuevas fórmulas de coordinación, con el establecimiento de algún tipo de sistema de mínimos que garantizara mayores dosis de igualdad en la cobertura de los hogares con rentas más bajas y en el que se definieran mecanismos de transferencia de recursos que garantizaran la viabilidad de las prestaciones en las regiones más pobres. Todo ello refleja la necesidad de una mayor integración del conjunto del sistema asistencial, actualmente muy fragmentado y con claras necesidades de mejora en la coordinación de las administraciones responsables de su desarrollo.

7. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, M., GAVIRIA, M. y LAPARRA, M.
1995. *La caña y el pez*. Madrid: Fundación FOESSA.
- ALBEROLA, E. y MARQUÉS, J.M.
1999 «On the relevance and nature of regional inflation differentials: the case of Spain». Madrid: Banco de España, Documento de Trabajo nº 9913.
- AYALA CAÑÓN, L.
1999 «La descentralización territorial de la lucha contra la pobreza». *Documentación Social*, nº114, pp. 183-199.
2000 *Las rentas mínimas en la reestructuración de los Estados de Bienestar*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- AYALA, L., MARTÍNEZ, R. y RUIZ-HUERTA, J.
2001 «La descentralización de las prestaciones asistenciales: efectos sobre la igualdad». Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, P.T. nº 2001-16.

AYALA, L. y PALACIO, J.I.

- 2000 «Hogares de baja renta en España: caracterización y determinantes». *Revista de Economía Aplicada*, vol. VIII, nº23, pp. 35-70.

CAMPBELL, T.

- 1991 «Decentralization to Local Government in Latin American Countries: National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management», LACTD Regional Studies Program nº5. Washington: Banco Mundial.

DILLINGER, W.

- 1994 «Decentralization and its Implications for Service Delivery», World Bank Urban Management Program nº16. Washington: Banco Mundial.

ESTÉVEZ GONZÁLEZ, C.

- 1998 *Las rentas mínimas autonómicas*, Madrid: Consejo Económico y Social.

FRIAR, M.

- 1998 *Variations in Costs of Living Across States*, Taubman Center for State and Local Government.

KLUGMAN, J.

- 1997 «Decentralization: A Survey from a Child Welfare Perspective», Innocenti Occasional Papers, Economic and Social Policy Series, nº61. Florencia: UNICEF International Child Development Centre.

LÓPEZ I CASASNOVAS, G. y PADRÓ I MIQUEL, G.

- 2000 «L'Index de capacitats territorials de compra i l'espai social de Catalunya», Barcelona: Instituto de Estudios Autonómicos.

MARTÍNEZ, M.

- 2003 *Gasto redistributivo y federalismo fiscal: el caso de los sistemas de rentas mínimas*. Universidad Complutense de Madrid (tesis doctoral).

OLLOQUI, I. y SOSVILLA, S.

- 2000 «Paridad del poder adquisitivo y provincias españolas, 1940-1992», FEDEA, Documento de Trabajo nº 2000-24.

RAVALLION, M.

- 1998 «Reaching Poor Areas in a Federal System». Banco Mundial, *Policy Research Working Paper*, nº1901.

- 1999 «Are poorer states worse at targeting their poor?», *Economic Letters*, 65, 373-377.

RUIZ-CASTILLO, J., LEY, E., IZQUIERDO, M.

- 1999 *La medición de la inflación en España*. Barcelona, Servicio de Estudios de La Caixa.

SERRANO, A. y ARRIBA, A.

- 1998 (DL) ¿Pobres o excluidos? El Ingreso Madrileño de Integración en perspectiva comparada, Madrid, Fundación Argentaria.