

LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL DE LAS PRESTACIONES ASISTENCIALES: EFECTOS SOBRE LA IGUALDAD

Autores: Luis Ayala Cañón, Rosa Martínez López y Jesus Ruiz-Huerta

El debate sobre la descentralización de las políticas de bienestar social ha adquirido una intensidad creciente en los últimos años. Son pocos los países que no han desarrollado fórmulas de gestión compartida de estos programas entre los distintos niveles de gobierno. Tal es el caso de la mayoría de los países pertenecientes a la Unión Europea y de Estados Unidos, donde los procesos de descentralización territorial de estas prestaciones y servicios han cobrado en los últimos años un ritmo creciente.

En el caso concreto de las políticas contra la pobreza la búsqueda de un diseño territorial óptimo de los programas públicos ha suscitado numerosas controversias. La creciente asunción de competencias por parte de los gobiernos territoriales ha abierto varios interrogantes sobre su eficacia y, sobre todo, sobre la equidad implícita en el conjunto del sistema. ¿Aumenta más el bienestar de los más pobres cuando son las administraciones territoriales las responsables del diseño y gestión de las prestaciones asistenciales? ¿Se producen desigualdades importantes en las distintas zonas del territorio nacional en la cobertura de la insuficiencia de ingresos?

Este trabajo trata de dar respuesta a estas preguntas a partir del análisis empírico de las desigualdades presentes en el singular diseño de las prestaciones asistenciales en España. Por un lado, existe una fuente de desigualdad implícita en el desarrollo de las prestaciones no contributivas de la Administración Central, al obviar la heterogeneidad del coste de la vida a lo largo del territorio nacional. Por otro, la protección del riesgo general de pobreza –a través de las rentas mínimas– corresponde exclusivamente a los gobiernos autonómicos, sin que existan mecanismos de coordinación del diseño y las cuantías ofrecidas. El riesgo consiguiente es la generación de desigualdades importantes en la protección ofrecida en cada territorio y, con ello, la posibilidad de que existan diferencias importantes en el bienestar de los hogares con rentas más bajas.

La importancia del primer tipo de desigualdades queda corroborada por la evidencia aportada por distintos estudios sobre el papel determinante de las variables espaciales en la distribución individual de la inflación y el carácter persistente de las diferencias regionales de precios. El efecto del mantenimiento de costes de la vida muy distintos sobre el bienestar efectivo proporcionado por las prestaciones no contributivas centralizadas se evalúa mediante la construcción de un indicador que relaciona las cuantías ofrecidas –uniformes en las distintas regiones– con el nivel absoluto de precios en cada región. Se ha construido, para ello, un sistema de paridades regionales de poder adquisitivo a partir de la actualización de la Encuesta sobre precios regionales realizada por el INE en 1989. Los resultados revelan que las distancias en la capacidad adquisitiva de las prestaciones no contributivas entre las distintas regiones son considerables. Lejos, además, de registrarse un proceso de convergencia, las diferencias han aumentado, especialmente en la segunda mitad de los noventa, debido a la mayor sensibilidad cíclica de los precios en las regiones con mayor renta media.

Existen desigualdades también importantes en el desarrollo de los programas autonómicos de rentas mínimas. La mayor dispersión de las cuantías que de los precios regionales invita a pensar en la existencia de otros factores que pueden determinar el pago de prestaciones muy distintas en cada región. Si así fuera, podría estar consolidándose un problema creciente de inequidad horizontal, debido a un tratamiento desigual de hogares con una misma insuficiencia de ingresos. En el trabajo se intenta resumir ese tratamiento diferencial mediante la construcción de un índice sintético de cobertura que combina la adecuación de las prestaciones en cada región con el porcentaje de población acogida a los programas sobre la potencialmente beneficiaria. Los resultados revelan que las regiones con mayores recursos presupuestarios, ya sea por su mayor renta media o por disfrutar de sistemas especiales de financiación, ofrecen una cobertura del riesgo de pobreza muy superior a la que reciben los ciudadanos pobres en las regiones con menor renta media.

Las implicaciones de ambos tipos de constataciones son notables. Parece necesaria una racionalización del sistema de protección asistencial que, a partir de una mayor coordinación y del establecimiento de fórmulas de financiación compartidas, permita canalizar tanto la necesidad de diferenciar territorialmente las cuantías como el establecimiento de un nivel básico de protección en todas las regiones.

