

**ESTUDIO DEL CONSUMO FAMILIAR DE BIENES Y
SERVICIOS PÚBLICOS A PARTIR DE LA ENCUESTA DE
PRESUPUESTOS FAMILIARES**

Autores: *Ernesto Carrillo*
Manuel Tamayo

P.T. N.º 2/00

Madrid, septiembre 1999.

N.B.: Las opiniones expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad de los autores, pudiendo no coincidir con las del Instituto de Estudios Fiscales.

Desde el año 1998, la colección de Papeles de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales está disponible en versión electrónica, en la dirección: ><http://www.ief.es/papelest/pt1998.htm>.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN

- A) Objeto de estudio
- B) Objetivos
- C) Metodología

II. SEGMENTACIÓN DE LOS HOGARES POR SU RELACIÓN CON EL CONSUMO DE SERVICIOS PÚBLICOS

- A) Criterios de segmentación de los hogares
- B) Composición y tamaño de los segmentos
- C) Caracterización socio-demográfica de los segmentos
- D) La segmentación de los hogares y el impacto acumulado de las políticas

III. PROTECCIÓN SOCIAL

- A) El alcance de la política de protección social
- B) La composición de las prestaciones sociales
- C) Las prestaciones sociales por niveles de dependencia
- D) Caracterización socio-demográfica de los hogares según su nivel de dependencia de las prestaciones sociales

IV. EDUCACIÓN

- A) El alcance de la política educativa
- B) La distribución por tipos de estudios
- C) Las opciones educativas
- D) Caracterización socio-demográfica de los hogares según sus opciones educativas

V. SALUD

- A) El alcance de la política de salud
- B) La distribución de la cobertura sanitaria por tipos
- C) Caracterización socio-demográfica de los hogares según sus niveles de dependencia de la sanidad pública

VI. VALORACIÓN DE LA EPF A EFECTOS DEL ESTUDIO DEL CONSUMO FAMILIAR DE BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS

- A) La calidad de la información en las políticas de protección social y educación

B) La EPF como instrumento de información sobre el consumo familiar de bienes y servicios públicos

VII. CONCLUSIONES

RESUMEN

En este papel se presentan los principales resultados de un proyecto de investigación sobre el consumo familiar de servicios públicos a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares del año 90. El estudio del consumo de servicios públicos nos ofrece un prisma adicional para valorar las relaciones entre el sector público y la sociedad. Utilizar el hogar como unidad de análisis, permite una perspectiva distinta a otras más tradicionales que toman al individuo, al usuario directo como punto de partida. A estos efectos el hogar reúne lo que las políticas públicas dividen, siendo un buen lugar para observar el impacto acumulado de las distintas acciones que los distintos departamentos funcionales y niveles territoriales persiguen por separado. La EPF que es una fuente de datos excepcional, tiene una utilidad limitada a nuestros efectos. En este sentido se ha podido reconstruir el consumo de los hogares en relación a: las transferencias de renta y los servicios educativos. Respecto a los servicios sanitarios, solo incorpora datos sobre cobertura y no sobre consumo, con lo que el análisis se debilita. En todo caso, el estudio muestra las potencias de esta aproximación y más que ninguna otra su virtualidad para evaluar la eficacia y la equidad de las políticas públicas

Palabras clave: Consumo familiar de servicios públicos. Segmentación de los hogares Dependencia/independencia del sector público. Impacto acumulado. Eficacia de las políticas. Equidad de políticas.

I. INTRODUCCIÓN

El propósito de este informe es presentar los resultados del proyecto de investigación titulado “Estudio del consumo familiar de bienes y servicios públicos a partir de la Encuesta de Presupuestos Familiares”. La parte principal del trabajo es de carácter estadístico y se recoge en los cuatro volúmenes de Anexos. En la Introducción se expone el objeto de estudio y los objetivos de la investigación, así como la metodología empleada y en los capítulos posteriores se lleva a cabo el análisis de la información estadística, sintetizándose los principales resultados obtenidos.

A) Objeto de estudio

El propósito de la investigación es estudiar el consumo familiar de bienes y servicios públicos. Se trata de una indagación exploratoria realizada a partir de una única fuente: la Encuesta de Presupuestos Familiares (1990-91). El interés de la investigación reside en la unidad de análisis empleada –el hogar– y en el propio objeto de estudio –el consumo familiar de bienes y servicios públicos–.

El interés de tomar el hogar como unidad de análisis radica en que nos ofrece una lente para observar el alcance de las políticas públicas –a añadir a otras frecuentemente utilizadas como puedan ser el volumen de gasto empleado, la cantidad de bienes distribuidos o el número de usuarios directos de los servicios–, pero presenta la ventaja adicional de que nos permite evaluar, aunque sea de una forma aproximada, el impacto de las políticas sobre el bienestar familiar. Así, si queremos evaluar el alcance de la política de pensiones en España podemos tomar como indicadores el tamaño del gasto de esta política en relación con el PIB, la cantidad y cuantía de las pensiones distribuidas o el número de pensionistas. Pero si tomamos como unidad de análisis el hogar podremos saber además qué proporción de hogares percibieron ingresos por pensiones, qué cantidad de personas se beneficiaron de esos ingresos –sean perceptores directos u otros miembros del hogar– y cuál es la distribución de los hogares en España en función de la intensidad con la que financian sus gastos con los ingresos obtenidos por pensiones. Dicho en otros términos, al emplear esta unidad de análisis se logra obtener una idea aproximada del impacto de la política de pensiones sobre el bienestar familiar.

Por otra parte, la familia es la unidad de consumo básica –sea de bienes proporcionados por el sector público o por el sector privado de la economía– y sobre ella se cristaliza el conjunto de las actuaciones públicas produciendo un impacto acumulado. En este sentido, cuando las familias consumen bienes y servicios públicos están integrando aquello que se gestiona separadamente, ya sea en términos funcionales –políticas sectoriales– u organizativos –niveles de gobierno–. Desde esta perspectiva, el estudio del consumo familiar de bienes y servicios públicos permite avanzar notablemente en términos de evaluación de la acción pública, pues es posible reconstruir el impacto no solo de una política –i.e. la de pensiones–, sino también de un sector completo de política pública –i.e. las políticas de protección social, tomando en consideración el conjunto de las prestaciones sociales y no solo las pensiones– e incluso analizar el efecto combinado de varios sectores de política pública –i.e. protección social y educación– sobre el bienestar familiar con independencia del nivel de gobierno que los gestione. Así, el fijar la atención en el consumo familiar de bienes y servicios públicos permitirá detectar cómo algunos instrumentos de protección social –que en apariencia resultan marginales o insuficientes– tienen un carácter complementario en términos del ingreso familiar para hogares que ya perciben otros tipos de prestaciones sociales; o también, podremos contemplar cómo se multiplican los efectos redistributivos de las políticas cuando se toman en consideración varios sectores de política pública. En otros términos, una de las mayores dificultades de la evaluación de las políticas,

que es determinar el efecto acumulado de las mismas, puede ser en parte superada cuando se toma como objeto de estudio el consumo familiar de bienes y servicios públicos.

Al margen de las cuestiones de índole científica, la investigación de este objeto de estudio y, lo que sería más importante, la creación de sistemas de información sobre el consumo familiar de bienes y servicios públicos, ofrece diversas oportunidades de aplicación en terrenos como puede ser la comparación de alternativas de política pública, la evaluación de la eficacia y la equidad de las políticas realizadas y la negociación presupuestaria, tanto en relación con los diversos departamentos funcionales como en el ámbito intergubernamental.

B) Objetivos

Los objetivos que pretende alcanzar la investigación son los siguientes:

- Realizar un análisis y la correspondiente descripción estadística sobre el consumo de bienes y servicios públicos en los ámbitos de las políticas de protección social, educación y salud, determinando para cada política su alcance, el grado de dependencia de las familias respecto de las actuaciones públicas y describiendo las características socio-demográficas de los hogares de los perceptores y consumidores de bienes y servicios públicos. Este es el propósito de los capítulos III a V.
- Efectuar una segmentación de los hogares en función de su posición ante el consumo de bienes y servicios públicos que permita aproximarse al análisis del impacto acumulado de las políticas públicas. A ello se dedica el segundo capítulo.
- Hacer una valoración de la Encuesta de Presupuestos Familiares a efectos del estudio del consumo familiar de bienes y servicios públicos, expuesta en el capítulo sexto de este informe.

C) Metodología

De acuerdo con el objeto de estudio y los objetivos expuestos, la variable dependiente de la investigación es el consumo familiar de bienes y servicios públicos en las áreas de protección social, educación y salud; la variable independiente, las características socio-demográficas de las familias; y la unidad de análisis el hogar.

En cuanto a la protección social se estudian los diversos tipos de prestaciones sociales y el grado de dependencia de los hogares respecto de los ingresos monetarios por prestaciones sociales. Por lo que se refiere a la educación, se analizan los diferentes niveles de enseñanza y las opciones educativas de las familias. En lo relativo a la salud, se contemplan las distintas modalidades de cobertura sanitaria y el grado de dependencia de los hogares respecto del sistema público de salud.

Por lo que respecta a las características socio-demográficas del hogar se toma en consideración la influencia que puedan ejercer sobre el consumo familiar de bienes y servicios públicos una serie de variables referidas al tamaño y tipo de hogar, el territorio donde está ubicado, la renta familiar y las características de su sustentador principal.

La fuente de información empleada ha sido la Encuesta de Presupuestos Familiares, realizada durante los tres últimos trimestres de 1990 y el primer trimestre de 1991 por el Instituto Na-

cional de Estadística¹. Con objeto de evaluar la calidad de los datos se recurrió a contrastar los resultados obtenidos tras el tratamiento de la EPF con diversas fuentes estadísticas de los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales y Educación y Cultura².

Finalmente, se ha recurrido a un instrumento de Marketing, la segmentación de mercados, con objeto de analizar la posición de las familias ante el consumo de bienes y servicios públicos. En este caso, segmentar el “mercado” no sería más que dividir a los hogares en grupos internamente homogéneos respecto a la forma en que consumen bienes y servicios públicos.

II. SEGMENTACIÓN DE LOS HOGARES POR SU RELACIÓN CON EL CONSUMO DE SERVICIOS PÚBLICO

A) Criterios de segmentación de los hogares

No existe una fórmula matemática para dividir en grupos a una población. Como es lógico, la segmentación de un mercado depende de los objetivos que se persigan, en nuestro caso, clasificar a los hogares en función de la posición que ocupan ante el consumo de bienes y servicios públicos. Pero incluso fijado el objetivo, la segmentación de mercados es un asunto de juicio, ya que pequeñas variaciones en la selección de criterios, el orden en que se combinan unos mismos criterios, o bien los cortes que se introduzcan en las variables empleadas terminan por generar distintas segmentaciones. Por todos estos motivos empezaremos este capítulo explicando las razones que nos han llevado a seleccionar una serie de descriptores y a abandonar otros.

De acuerdo con la información disponible en la EPF se pueden utilizar tres tipos de descriptores:

- territoriales: tamaño del municipio de residencia del hogar, medio urbano-rural, comunidad autónoma.
- socio-demográficos: tamaño y composición del hogar, renta familiar y características del sustentador principal –sexo, edad, relación con la actividad, nivel de instrucción–.
- comportamiento: utilización o consumo de bienes y servicios públicos en las áreas de prestaciones sociales, educación y salud.

Recurrir a los descriptores territoriales no parece ser una buena forma de iniciar una segmentación pues llevan a clasificaciones demasiado amplias. De hecho, no se acostumbra a emplearlos aisladamente sino que, de utilizarse, suele ser de manera combinada con descriptores como la renta u otros de carácter socio-demográfico o de comportamiento. En este sentido, parece oportuno descartarlos como criterios a la hora de efectuar la segmentación.

1 Los datos fueron proporcionados por el Instituto de Estudios Fiscales y se emplearon tres ficheros: hogares.dat en el que se recogía información sobre características del hogar para una muestra de 21.155 hogares; ingresos.dat con datos de 68.307 fuentes de ingresos; miembros.dat en el que se recogen informaciones sobre educación y cobertura sanitaria de 72.123 miembros del hogar. Sobre los dos últimos ficheros se hicieron cálculos y transformaciones con objeto de traducir las unidades de análisis fuente de ingresos y miembro del hogar a la unidad de análisis hogar.

2 Sobre la fiabilidad de la EPF a efectos del estudio de las políticas de protección social y educación véase el capítulo VI de este informe.

Los descriptores socio-demográficos suelen ser los más utilizados en la segmentación de mercados. En primer lugar, porque son fáciles de calcular y existe, en general, abundante información al respecto –la EPF es un buen ejemplo de ello–. Además, en muchas ocasiones están relacionados con preferencias y necesidades de servicios públicos como hemos comprobado a lo largo de esta investigación. Por último, suelen reflejar papeles sociales y pautas de comportamiento. En este sentido, cuestiones como la etapa en la que se encuentra un hogar dentro del ciclo de vida de la familia, la renta disponible en el hogar o las características del sustentador principal pueden ser una buena forma de iniciar una segmentación.

Sin embargo, hemos optado por realizar la segmentación a partir de descriptores de comportamiento. Este tipo de descriptores son cada vez más utilizados en la segmentación de mercados por su valor discriminador y ello por cuanto que personas que compartan unas mismas características socio-demográficas no tienen por qué comportarse de la misma manera cuando se relacionan con el sector público. Por otra parte, si de lo que se trata es de indagar sobre la posición de las familias ante el consumo de bienes y servicios públicos, parece razonable poner el énfasis en el propio hecho del consumo y en cómo este afecta al bienestar de las familias.

Dentro del consumo de bienes y servicios públicos nos ha parecido oportuno descartar los relativos a salud. No porque sean irrelevantes, sino por el tipo de datos disponibles. Únicamente se cuenta con información sobre la cobertura sanitaria y dada que esta es prácticamente universal, no es de utilidad a efectos de segmentación. Otra cosa sería si se dispusiera de datos relativos al uso de los diversos servicios, pero desafortunadamente no es el caso.

Únicamente quedan, pues, los datos relativos a prestaciones sociales y educación. En materia de prestaciones sociales la variable que se ha seleccionado es el nivel de dependencia del gasto familiar respecto de los ingresos por prestaciones sociales. Las ventajas de utilizar este indicador residen en que: es cuantificable y de cálculo sencillo; sintetiza gran cantidad de información ya que se toman en consideración todo tipo de políticas de protección social; permite comparar la posición del hogar en relación con otros hogares; y en última instancia, y quizá lo más importante, nos informa sobre en qué medida el bienestar de la familia depende del impacto acumulado de las diversas políticas de protección social.

En cuanto a la educación, se ha considerado la intensidad con la que se hace uso del servicio de la enseñanza pública incorporando, a su vez, los casos de hogares en los que no hay estudiantes y aquellos otros que optan por recurrir exclusivamente a la educación privada. La elección de este criterio en parte es obligada, ya que es el único que nos informa estrictamente sobre el consumo de servicios. No obstante, presenta además varias ventajas que lo hacen relevante. En primer lugar, hace referencia a una de las necesidades básicas del hogar. También incorpora información sobre actitudes y estrategias de relación de las familias respecto del sector público. Por último, recoge uno de los componentes del “salario indirecto” de las familias. Desde luego también tiene inconvenientes, como el hecho de que se toman en consideración todo tipo de estudios sin efectuar ponderación alguna resultando, sin embargo, muy difícil determinar cuál de las enseñanzas es más vital para el bienestar familiar.

B) Composición y tamaño de los segmentos

Respecto al nivel de dependencia de las prestaciones sociales se ha optado por dividir a los hogares en dos grupos:

- Baja dependencia de prestaciones sociales = hogares que no perciben ingresos por prestaciones sociales o estos son inferiores al 25 % del gasto familiar anual.

- Alta dependencia = hogares en que los ingresos por prestaciones sociales suponen el 25% o más del gasto familiar anual.

A su vez los hogares con baja dependencia en prestaciones sociales se han dividido en cuatro grupos a partir de la forma en que utilizan o no servicios de educación:

- Segmento I. *De baja dependencia en prestaciones sociales y sin estudiantes*: aquellos en los que ningún miembro del hogar cursa estudios en el momento de realización de la EPF.

- Segmento II. *De baja dependencia en prestaciones sociales y con estudiantes en centros privados*: aquellos en los que todos los miembros del hogar que cursan estudios lo hacen en centros privados.

- Segmento III. *De baja dependencia en prestaciones sociales y con un estudiante en centro público*: aquellos en los que únicamente hay una persona estudiando y realiza sus estudios en un centro público.

- Segmento IV. *De baja dependencia en prestaciones sociales y con dos o más estudiantes en centros públicos*: aquellos en los que están estudiando dos o más personas y todos ellos cursan sus estudios en centros públicos.

Por otra parte los hogares de alta dependencia en prestaciones sociales se han dividido en dos grupos, tomando en consideración sí cuentan o no con estudiantes en centros públicos:

- Segmento V: *De alta dependencia en prestaciones sociales y sin estudiantes en centros públicos*: aquellos en los que ningún miembro del hogar cursa estudios en el momento de la realización de la EPF o, de hacerlo, los cursa en un centro privado.

- Segmento VI: *De alta dependencia en prestaciones sociales y con estudiantes en centros públicos*: aquellos en los que uno o más miembros del hogar cursa estudios en un centro público en el momento de la realización de la EPF.

La segmentación ha sido sometida a diversas pruebas:

- Tamaño mínimo: ninguno de los segmentos supone una proporción de hogares y/o población inferior al 10% del total. Es decir, todos ellos cuentan con un tamaño mínimo que los haga significativos en términos cuantitativos, dejando al margen otras caracterizaciones que, si bien pudieran ser de interés en términos conceptuales determinan segmentos de tamaño demasiado reducido.

- Asociación a características socio-demográficas: debe permitir, una vez cruzados los segmentos con descriptores socio-demográficos, obtener sesgos en cuanto a la distribución de los hogares por su tipo, características del sustentador principal, renta y territorio.

- Relevancia conceptual: puesto que la segmentación permite ubicar a los hogares en un continuo –de menor a mayor– en función de su dependencia respecto del sector público en lo que respecta a las dos políticas consideradas, protección social y educación, otorgando mayor peso a la primera que a la segunda.

La distribución de los hogares por segmentos y de la población que reside en dichos hogares es la siguiente:

Segmento	Número de hogares	Número de habitantes
Baja dependencia de prestaciones sociales y sin estudiantes	2.063.448 (18.3%)	5.726.716 (14.9%)
Baja dependencia de prestaciones sociales y con estudiantes en centros privados	1.029.454 (9.1%)	3.997.950 (10.4%)
Baja dependencia de prestaciones sociales y con 1 estudiante en centro público	1.781.905 (15.8%)	7.073.277 (18.4%)
Baja dependencia de prestaciones sociales y con 2 o + estudiantes en centros públicos	2.012.519 (17.8%)	9.869.019 (25.6%)
Alta dependencia de prestaciones sociales y sin estudiantes en centros públicos	3.548.349 (31.4%)	7.944.761 (20.6%)
Alta dependencia de prestaciones sociales y con estudiantes en centros públicos	862.832 (7.6%)	3.882.276 (10.1%)
Total	11.298.507 (100%)	38.493.999 (100%)

De esta tabla puede inferirse el elevado grado de dependencia de los hogares y de la población española respecto de las políticas de protección social y educación, como no podía ser de otra manera si se tiene en cuenta la evolución del gasto público y, en particular, de los gastos de carácter redistributivo durante todo el periodo democrático.

Así, tenemos un grupo de hogares independientes de estas dos políticas –los dos primeros segmentos– en los que reside la cuarta parte de la población. Otro grupo de dependientes de los servicios educativos –los segmentos tres y cuatro–, en los que vive una tercera parte de la población. Un tercer grupo dependiente de los ingresos de protección social –segmento cinco– en los que habita una quinta parte de la población. Un cuarto grupo de dependencia extrema –segmento seis– tanto de ingresos de protección social como de servicios educativos, en los que vive un 10% de la población.

Una contemplación evolutiva a lo largo del tiempo de los tamaños de cada uno de los segmentos sería de gran interés, así como la comparación de estos segmentos con los de otras naciones de Europa, porque nos informaría de la evolución de los impactos del crecimiento del gasto social sobre el bienestar de las familias y permitiría comparar el desarrollo del Estado del Bienestar en nuestro país con otras naciones europeas. Las EPF de 1970 y 1980 y el Panel de Hogares de la Unión Europea pueden servir como fuentes a este respecto.

C) Características socio-demográficas de los segmentos

Conocemos el tamaño de los segmentos, veamos ahora qué características socio-demográficas presenta cada uno de ellos. Sin embargo, previamente, merece la pena señalar cuáles son las variables que permiten diferenciar mejor los distintos segmentos entre sí.

De todas las variables analizadas son las relativas al tipo y tamaño del hogar las que presentan más diferencias. Es lógico que así sea, pues ambas cuestiones retratan la etapa del ciclo de vida de la familia por la que atraviesa el hogar, y el consumo –al igual que las necesidades– de bienes y servicios públicos está decisivamente influido por el ciclo de vida familiar, máxime en países que, como el nuestro, han universalizado los bienes y servicios del Estado de bienestar.

A estas variables les sigue en importancia las características del sustentador principal, especialmente la relación que mantiene con la actividad. Teniendo en cuenta que se ha iniciado la segmentación a partir del grado de dependencia de las prestaciones sociales, es lógico también que influya, pues el nivel de dependencia siempre será menor entre los hogares en que el perceptor prin-

cial de ingresos es un ocupado y mayor entre aquellos otros en que el sustentador principal es un pensionista, un parado u otro tipo de inactivos.

A continuación se observan diferencias en función de la renta familiar –sobre ello volveremos en el siguiente epígrafe con más detenimiento– y, en último lugar, se encuentran los descriptores de carácter territorial. Estos tienen un potencial de explicación muy limitado y generalmente guardan relación con fenómenos vinculados a la oferta de servicios educativos de carácter privado, que están bastante concentrados en el medio urbano y metropolitano, o con fenómenos sociales asociados al grado de desarrollo regional.

Volviendo a la caracterización socio-demográfica de los segmentos, los principales resultados obtenidos son los siguientes:

Segmento I.—*De baja dependencia en prestaciones sociales y sin estudiantes*

Como se señalaba más arriba, se trata de un grupo de hogares “independientes” respecto de los dos sectores de políticas considerados. En este caso, se debe a la nula o baja proporción en que contribuyen los ingresos por prestaciones sociales a financiar el gasto familiar y porque carecen de estudiantes en el hogar.

Se trata principalmente de hogares pequeños, de tres o menos personas, cuyo sustentador principal es un ocupado que se encuentra o en el inicio de su vida laboral o bien en el final de la misma. Desde el punto de vista del ciclo de vida familiar es fácil imaginar el tipo de familias que componen este segmento: personas que viven solas, parejas sin hijos, o parejas con hijos muy pequeños que todavía no han alcanzado la edad escolar, y otros hogares de dos o más adultos sin niños, es decir, parejas con hijos mayores que todavía no han entrado en la edad de obtener una pensión y cuyos hijos no se han independizado.

Desde el punto de vista geográfico se reparten de forma homogénea en el territorio. Pero lo más significativo es que constituye el segmento de mayor nivel de renta. De hecho, las cuatro decilas más ricas cuentan con una proporción de hogares de este segmento superior a la de la población general. Teniendo en cuenta que se trata de activos que al mismo tiempo son independientes en materia de consumo de bienes y servicios públicos –al menos de los dos analizados– podemos inferir que este segmento mantiene una relación de contribuyente neto –impuestos menos servicios– respecto del sector público.

Segmento II.—*De baja dependencia en prestaciones sociales y con estudiantes en centros privados.*

Este segmento también pertenece al grupo de hogares “independientes” de las dos políticas consideradas, pero su peculiaridad estriba en que se trata de familias que aún contando con estudiantes optan por recurrir a centros privados de enseñanza.

El sustentador principal es un ocupado perteneciente a todos los tramos de edad laboral y no sólo al principio o al final de la misma –como sucedía en el caso anterior–. La familia es de tamaño medio –entre tres y cinco miembros– en su mayor parte parejas con niños y otros hogares con niños –es decir, que cuentan además de la pareja y algún hijo menor de edad con otros hijos o parientes en edad adulta–.

Como en el segmento anterior presentan un elevado nivel de renta y deben ser también contribuyentes netos en sus relaciones con el sector público. Lo que puede llamar la atención de este grupo es que tiende a concentrarse en el medio urbano, especialmente en los municipios de más de 100.000 habitantes, y en las comunidades autónomas de mayor desarrollo económico. Ello es debido, entre otros factores, a la concentración de la oferta de enseñanza privada en los espacios urbanos y metropolitanos de las regiones más desarrolladas.

Segmento III.—*De baja dependencia en prestaciones sociales y con un estudiante en centro público*

Con este segmento entramos en la descripción de aquellos que mantienen un grado de dependencia medio o moderado respecto del sector público que procede de la utilización de los servicios de educación.

En cuanto a las características del sustentador principal y el tipo de familia son similares a los del grupo anterior, pues son las típicas de una familia con hijos en edad escolar y cuyo perceptor principal de ingresos es un ocupado. Sin embargo, suele tratarse de hogares de un tamaño ligeramente superior, con una pauta de distribución de la renta similar a la de la población en general y distribuidos de forma también homogénea por el territorio.

Segmento IV.—*De baja dependencia de prestaciones sociales y con dos o más estudiantes en centros públicos*

Es, como el anterior, un grupo de dependencia respecto del sector público de nivel intermedio, que se origina por la utilización de los servicios de educación, si bien en este caso, con mayor intensidad que en el segmento apenas descrito.

En cuanto a las características del sustentador principal, es un ocupado situado en los tramos intermedio y alto de la edad laboral. La familia es similar a la de los otros dos grupos con hijos cursando estudios. La peculiaridad reside en que suelen ser hogares grandes y su renta ligeramente inferior a la de la distribución media.

Segmento V.—*De alta dependencia en prestaciones sociales y sin estudiantes en centros públicos*

Se trata de un grupo de dependencia alta del sector público originada por el hecho de que más de la cuarta parte del gasto familiar se financia a través de ingresos provenientes de prestaciones sociales.

Lógicamente en este caso cambia la edad y la relación con la actividad del sustentador principal pues se trata de personas de 65 o más años, ya sean pensionistas u otro tipo de inactivos. La mayoría son varones, sin embargo, la presencia de estos es la menor de los analizados. Los hogares son pequeños, entre uno y tres miembros. En cuanto al tipo de familias se dan las tres variantes típicas de los hogares con perceptor principal de ingresos pensionista: pareja con hijos mayores de edad, pareja sin hijos —lo que se conoce como nido vacío— y persona sola mayor de 65 años. En términos de renta familiar siguen una pauta similar a la del grupo anterior, si bien están algo más representadas las cinco decilas de renta más baja. Conviene recordar que este es el segmento que concentra mayor número de hogares —el 31% de las familias españolas—.

Segmento VI.—*De alta dependencia en prestaciones sociales y con estudiantes en centros públicos*

Este es el segmento que se encuentra en una situación de dependencia extrema respecto del sector público, pues tiene un elevado nivel de dependencia de los ingresos por prestaciones sociales y de los servicios de educación.

En cuanto al perfil de su sustentador principal se trata principalmente de pensionistas, parados y otros inactivos. Como en el grupo anterior predominan los varones si bien existe una proporción de mujeres superior a la de los otros segmentos y en cuanto a edad su distribución es similar a la de la población en general, con un ligero sesgo en el tramo de 45 a 64 años —posiblemente debido a la presencia de parados y pensionistas menores de 65 años—. Los hogares son grandes, de tres o más personas, con un fuerte sesgo en aquellos de 5 o más miembros. Son hogares de uno o más adultos con niños y de cuatro o más adultos sin niños. En lo relativo a la distribución de la renta tien-

den a concentrarse en las tres decilas de menor gasto per cápita. Desde el punto de vista territorial son homogéneos en lo relativo al tamaño del municipio y el carácter urbano-rural del municipio de residencia. Sin embargo, existen diferencias interregionales en su distribución concentrándose en las regiones de menor desarrollo: especialmente en Andalucía así como en Extremadura, Ceuta y Melilla, Galicia, Asturias y Cantabria.

D) El impacto acumulado de las políticas

En la introducción a este informe se ha insistido en la idea de que el estudio del consumo familiar permite avanzar en la comprensión del impacto acumulado de las políticas públicas. Una de las formas de comprobarlo sería mediante la comparación de los impactos de una política –la de pensiones–, con los de un sector de política pública –la protección social– y, estos a su vez con los de dos sectores de política –protección social y educación–.

¿Qué tipo de impactos se pueden comparar a partir de la información disponible? Entre otros, disponemos de datos sobre la distribución de la renta de los hogares en función de: si perciben o no ingresos por pensiones; el grado de dependencia del hogar respecto a los ingresos por prestaciones sociales; y para los distintos segmentos identificados.

A partir de estos datos se puede evaluar indirectamente el impacto de las políticas públicas en términos de equidad. En este sentido, podremos preguntarnos si existe algún tipo de relación entre la distribución de la renta y las políticas de pensiones, protección social y el efecto combinado de esta y la de educación.

Asimismo, podremos analizar la intensidad de la relación. Una forma de hacerlo es viendo en qué medida la distribución de la renta del grupo considerado es similar o no a la de la sociedad en general. Desde un punto de vista operativo, ello puede calcularse mediante los que denominaremos índice de concentración³. Este índice nos permite diferenciar a aquellos grupos que presentan una distribución más sesgada hacia los niveles de renta más altos o más bajos respecto de la población general.

La distribución por decilas de gasto per cápita de aquellos hogares que perciben pensiones se recoge en la siguiente tabla.

Decilas de gasto per cápita	% de hogares que perciben pensiones
1	12.0
2	11.5
3	10.1
4	10.1
5	10.0
6	10.0
7	9.7
8	9.2
9	9.0
10	8.4
Índice de concentración	3.7

3 Dicho índice se obtiene mediante el sumatorio de (% de columna de grupo - 10%) cuando % de columna de grupo es superior a 10%. Cuanto más se aproxime a cero el grupo en cuestión será una reproducción de la distribución de la renta del conjunto de los hogares y cuanto mayor sea, mayor concentración se producirá en un determinado nivel de renta.

Esta tabla nos muestra que existe una relación entre renta y pensiones, de tal manera cuanto mayor es la renta menor es el porcentaje de hogares en los que residen uno o más pensionistas. Sin embargo, esa relación es de baja intensidad y la distribución de la renta de los hogares con pensionistas es similar a la del resto de los hogares. De donde cabe inferir que la asociación entre pobreza y pensiones es una asociación claramente incorrecta. Los pensionistas en términos de renta son casi una reproducción exacta de la distribución de la renta de la sociedad en general. El sistema de pensiones genera una distribución de la renta similar a la que disfrutaba el pensionista en su vida laboral, sí bien un poco más reducida. La política de pensiones acaba produciendo un notable grado de equidad intergeneracional, pero es menos eficaz desde el punto de vista de la equidad intrageneracional del propio grupo de pensionistas.

Por otra parte, cabe señalar que se trata de una política de gran eficacia. Sobre todo, si se tiene en cuenta que en tres cuartas partes de aquellos hogares en los que existe uno o más perceptores de pensiones el sustentador principal es un pensionista (el 33.6% de los hogares españoles). Dicho en otros términos, esta política permite a los pensionistas vivir de forma independiente y, además, con unos niveles de renta similares a los de los ocupados, aunque ligeramente más bajos que los de estos.

A la hora de analizar el conjunto de las políticas de protección social se ha procedido a comparar la distribución de la renta de los hogares en función de su grado de dependencia de las políticas de protección social. Los resultados se presentan en la siguiente tabla.

Decila	Ninguna dependencia	Dependencia < 25% gasto	Dependencia 25%-50%	Dependencia 50%-75%	Dependencia >75%
1	6.6	5.3	9.9	10.6	27.5
2	8.1	6.6	10.1	10.7	19.9
3	9.3	8.4	9.2	12.0	13.6
4	9.7	9.9	9.2	10.6	11.5
5	10.0	9.9	10.1	11.7	8.7
6	10.2	11.5	9.3	11.3	7.1
7	10.6	10.8	10.8	11.5	5.1
8	11.3	11.7	11.0	9.5	3.0
9	11.3	12.9	12.2	6.9	2.1
10	12.9	12.9	9.3	5.3	1.5
Indice de concentración	6.3	9.8	4.2	8.4	32.5

En este caso se comprueba con mayor claridad que en el anterior la relación entre renta y nivel de dependencia de las prestaciones sociales. No obstante, es una relación de baja intensidad en la mayor parte de los grupos, como se comprueba por los índices de concentración, salvo en el caso del grupo de dependencia más fuerte de las políticas de protección social que se concentra de forma muy acusada en las decilas de renta más bajas.

Este grupo de dependencia muy elevada está compuesto en su mayoría por pensionistas (9 de cada 10 perceptores principales de este grupo mantienen esa relación con la actividad), cuyas familias son muy pequeñas, que responden al tipo de persona sola o pareja sin hijos. La mayoría son varones, no obstante, existe una presencia importante de mujeres, sin duda viudas. Y están muy concentrados en el medio rural.

Este grupo, que en su mayor parte, se aproxima al estereotipo del pensionista "pobre" tiende a percibir, como veremos más adelante, un plus de prestaciones sociales distintos de las pensiones, lo cual contribuye a mejorar su posición. Está integrado por un 13.6% de los hogares y en él se concentra la tercera parte de los ingresos de protección social. Dicho de otra forma, se produce

una asignación de recursos de carácter compensatorio, con independencia de que en algunos casos no sea suficiente para superar el umbral de la pobreza.

Por último, presentamos la distribución de la renta de los hogares de los distintos segmentos de población identificados en este capítulo a partir de la combinación de las políticas de protección social y educación.

En este caso, se observa con toda nitidez la asociación entre renta y nivel de dependencia del sector público en las dos políticas consideradas. Así, se produce una relación con el sector público de mayor intensidad conforme se disminuye en el nivel de renta familiar. Por otra parte, permite diferenciar el caso de los grupos sociales más favorecidos, que aparecen como “independientes” respecto del sector público, del de aquellos otros casos de dependencia extrema que tienden a concentrarse en los niveles de renta más bajos.

Decila	Sin estudiantes	Estudiantes centros privados	Un estudiante centro público	Dos o más estudiantes centros públicos	Alta dependencia prestaciones sociales	Alta dependencia prestaciones sociales y estudiantes centros públicos
1	3.9	1.9	4.9	11.9	12.7	28.8
2	4.4	4.7	7.0	13.1	12.6	18.2
3	5.8	7.2	9.5	13.0	11.1	13.1
4	7.8	8.3	10.1	12.1	10.7	9.3
5	7.8	9.8	11.2	11.2	10.7	7.6
6	9.4	11.6	11.4	10.6	9.4	7.5
7	10.3	12.3	12.3	8.8	9.8	5.4
8	12.4	14.5	11.9	8.4	8.5	5.1
9	16.0	15.2	11.0	6.4	8.3	2.6
10	22.2	14.4	10.6	4.6	6.2	2.3
Índice de concentración	30.9	18.0	8.5	11.9	7.8	40.1

Aunque no se disponga de datos de contribuciones fiscales de cada uno de los grupos puede inferirse que los dos primeros –los que mantienen una relación de baja dependencia del sector público– deben ser contribuyentes netos, si descontáramos a la aportación fiscal que realizan lo que obtienen vía consumo de bienes y servicios públicos.

En otras palabras, los impactos en términos de equidad de las políticas públicas se observan de una manera más clara cuando consideramos el conjunto de las políticas y no solo una de forma aislada.

III. PROTECCIÓN SOCIAL

A) El alcance de la política de protección social

La protección social, es la política pública, a la que se asigna mayor cantidad de gasto público. En el año 1990, las prestaciones sociales supusieron el 33 % del gasto público total y el 57,5

% de los gastos de distribución. Asimismo, la protección social significó, en ese mismo año, un 14,5 % del producto interior bruto.

De acuerdo con la EPF de 1990-91, el número de prestaciones de todo tipo, superaba los nueve millones. Sus perceptores, declararon a los encuestadores del Instituto Nacional de Estadística unos ingresos, por prestaciones, cercanos a los cinco billones de pesetas.

De esta encuesta se pueden deducir otros datos que nos muestran con mayor intensidad el verdadero alcance de la protección social. Uno de los más significativos es que en el 57 % de los hogares españoles, se percibía algún tipo de prestación, hogares en los que residía, el 52,7 % de la población.

Pero lo que en última instancia sintetiza mejor el alcance de la política es que, en casi cuatro de cada diez hogares, los ingresos que uno o varios de los miembros del hogar aportan en concepto de prestaciones sociales permite financiar entre la cuarta parte y la totalidad del gasto del hogar⁴.

TABLA 3.1
HOGARES Y POBLACIÓN POR NIVEL DE DEPENDENCIA DE LAS PRESTACIONES SOCIALES

Niveles de dependencia	Número de hogares	% de hogares sobre el total de hogares españoles	Número de habitantes que residen en esos hogares	% de habitantes sobre la población total
Ninguna	4.850.150	42,9	18.197.031	47,3
< 25% del gasto	2.037.176	18,0	8.469.931	22,0
del 25% al 50% del gasto	1.679.568	14,9	5.449.741	14,2
del 50% al 75% del gasto	1.192.099	10,6	3.093.527	8,0
>75% del gasto	1.539.514	13,6	3.283.769	8,5
Total	11.298.507	100,0	38.493.999	100,0

B) La composición de las prestaciones sociales

La política de protección social, por la diversidad de prestaciones que la componen es, en apariencia, muy compleja. Sin embargo, un análisis rápido, permite ver que la columna vertebral del sistema de protección lo constituyen las pensiones y las prestaciones por desempleo. Conjuntamente, acumulan el 93 % de los ingresos por prestaciones de los hogares. Asimismo, concentran a la mayoría de los perceptores y de los hogares que reciben transferencias del sistema de protección social.

Estos datos reflejan bien una de las dimensiones estructurales del sistema: las contingencias que atiende, que son las clásicas del desempleo, la invalidez y la jubilación, amén de otras como la viudedad y la orfandad. La otra dimensión fundamental es la convivencia de dos niveles de protección: el contributivo y el no contributivo, que la EPF recoge bien para el caso de las pensiones y mal para el desempleo, al no distinguir entre prestaciones y subsidios.

Predomina, rotundamente, el primero de ellos, el 97 % de los ingresos por pensiones en los hogares, se debe a las de carácter contributivo y en cuanto a las contingencias, se protege más

4 Para realizar estos análisis se ha construido un índice de dependencia de los hogares respecto del sistema de protección social. Es muy simple, trata de ver qué parte del gasto total anual del hogar se resuelve mediante ingresos por prestaciones sociales. Se presenta en cinco categorías: hogares que no dependen en nada de las prestaciones sociales, hogares que financian entre el 0 y el 25 % de su gasto con los ingresos por prestaciones sociales, hogares que financian entre el 25 y el 50 % de su gasto con los ingresos por prestaciones sociales, hogares que financian entre el 50 y el 75 % de su gasto con los ingresos por prestaciones sociales y, por último hogares que financian más del 75 % de su gasto por esta vía.

que ninguna otra la jubilación, lo que se demuestra tanto en ingresos, como en cuantías medias, como en número de hogares y población afectada de modo indirecto, por residir en hogares en los que vive un jubilado.

El nivel no contributivo, que la EPF deja ver, es inferior en cualquiera de las dimensiones consideradas. Quizá la diferencia más llamativa se establezca al comparar las cuantías medias de las pensiones de uno y otro nivel, puesto que las no contributivas no llegan a la mitad de la cuantía de una pensión contributiva. De estos datos, se trasluce que el sistema de protección social, En España, tiene dos velocidades, o mejor, dos intensidades de protección en términos individuales, sin entran a valorar la suficiencia o no de cada una de ellas por separado.

Junto a las pensiones y el desempleo, encontramos un mosaico de prestaciones ordinarias y extraordinarias, de menor entidad en términos comparativos, dirigidas a atender diversas necesidades de las personas y las familias, algunas tan consolidadas como las becas y las ayudas al estudio, las prestaciones por hijos, etc, y otras de aparición más reciente, como el salario social, dirigidas a afrontar nuevas situaciones de necesidad. En conjunto, suponen el 7 % del total de lo que ingresan los hogares por prestaciones, que se reparten entre más de dos millones de familias. Su distribución por diversas variables puede verse en las tablas. 3.2 y 3.2.1

Tanto por su volumen, como por sus cuantías medias, que en ningún caso llegan a la mitad de lo que un hogar ingresa por una pensión contributiva, estas prestaciones deben entenderse, en cierto sentido, como complementos de entidad variable de otras fuentes de ingresos del hogar. Hecho que a nuestro juicio, también ocurre en el caso de las pensiones no contributivas.

TABLA 3.2
RESUMEN SOBRE LAS PRESTACIONES SOCIALES EN ESPAÑA

Tipo de prestación	Ingresos (millones de pesetas)	Número de Perceptores de prestaciones	Número de Hogares que reciben prestaciones	Número de habitantes residentes en esos hogares
11. Ordinarias	4.894.957		6.411.281	20.142.948
1.1. Regulares	4.741.697	7.851.403	6.063.521	18.743.660
1.1.1. Desempleo	514.291	1.436.599	1.248.687	4.981.977
1.1.2. Pensiones	4.085.816		4.962.199	14.543.039
1.1.2.1. Contributivas	3.955.546		4.801.118	13.991.270
1.1.2.1.1. Jubilación	2.647.360	3.512.725	3.008.156	8.644.899
1.1.2.1.2. Invalidez	579.397	905.864	851.429	2.855.894
1.1.2.1.3. Otras	728.789	1.538.914	1.442.423	4.011.330
1.1.2.2. No contributivas	130.270		343.527	1.159.126
1.1.2.2.1. Vejez	70.094	190.154	176.838	575.119
1.1.2.2.2. Invalidez	60.176	187.800	172.121	603.890
1.1.3. Salario social	23.962	95.509	87.074	272.025
1.1.4. Otras regulares	117.629	303.082	289.643	1.147.678
1.2. Otros ingresos	153.261	789.567	628.245	2.541.235
1.2.1. Becas	48.004	501.211	379.091	1.752.570
1.2.2. Otras transf. Instit.	105.256	299.792	262.763	846.354
2. Extraordinarias	55.847		100.587	384.522
Total	4.950.804		6.448.358	20.296.968

TABLA 3.2.1
RESUMEN (CONTINUACIÓN) SOBRE LAS PRESTACIONES SOCIALES EN ESPAÑA.

Tipo de prestación	% de hogares que reciben prestaciones sobre el total de hogares españoles	% de habitantes que viven en esos hogares sobre el total de la población	Ingresos medios por prestaciones sociales en los hogares	Ingresos medios por prestaciones sociales por residente en el hogar
1. Ordinarias	56.7%	52.3%	763.491	243.011
1.1. Regulares	53.7%	48.7%	782.004	252.976
1.1.1. Desempleo	11.1%	12.9%	411.865	103.230
1.1.2. Pensiones	43.9%	37.8%	823.388	280.947
1.1.2.1. Contributivas	42.5%	36.3%	823.880	282.715
1.1.2.1.1. Jubilación	26.6%	22.5%	880.061	306.234
1.1.2.1.2. Invalidez	7.5%	7.4%	680.499	202.878
1.1.2.1.3. Otras contributivas	12.8%	10.4%	505.253	181.683
1.1.2.2. No contributivas	3.0%	3.0%	379.213	112.386
1.1.2.2.1. Vejez	1.6%	1.5%	396.374	121.877
1.1.2.2.2. Invalidez	1.5%	1.6%	349.615	99.647
1.1.3. Salario social	0.8%	0.7%	275.191	88.087
1.1.4. Otras regulares	2.6%	3.0%	406.117	102.493
1.2. Otros ingr. Ordinarios monet.	5.6%	6.6%	243.951	60.310
1.2.1. Becas	3.4%	4.6%	126.629	27.391
1.2.2. Otras transf.instit.	2.3%	2.2%	400.574	124.364
2. Extraordinarias	0.9%	1.0%	555.211	145.237
Total	57.1%	52.7%	767.762	243.918

Conviene insistir en el concepto de complementariedad. En primer lugar el diseño del sistema de protección, lo hace posible, dado que un mismo individuo, puede percibir distintas prestaciones, siempre que sean compatibles. La complementariedad se refuerza y diversifica al considerar a los hogares, en lugar de los perceptores. Así, las prestaciones de los distintos miembros se complementan entre sí para componer la economía del hogar, y estos ingresos públicos, son complemento – o parte principal, según los casos– de otras fuentes que el hogar pueda recabar fuera del ámbito público. Retomaremos este argumento al analizar las prestaciones por niveles de dependencia de la economía familiar respecto de los ingresos por prestaciones sociales.

Para terminar este epígrafe, unos rápidos trazos utilizando las categorías normativas. Predominan masivamente las prestaciones ordinarias sobre la extraordinarias. Dentro de las ordinarias, las de carácter regular sobre las de carácter no periódico. Este panorama, es de suma importancia, dado que el grueso de las prestaciones sociales, tienen carácter regular, es decir, son un ingreso continuo y de cuantía predecible, lo que refleja el tercer rasgo estructural del sistema de protección: la atención estable de las contingencias individuales y familiares, tendente a asegurar la independencia económica. A modo de ilustración, en el 39 % de los hogares españoles el perceptor principal de ingresos, es un pensionista o un desempleado.

C) Las prestaciones sociales por niveles de dependencia

Una línea de análisis que arroja algunos resultados interesantes, es ver la relación que existe entre las prestaciones sociales y los niveles de dependencia del gasto del hogar respecto de

los ingresos por prestaciones. De modo exploratorio, y sin dejar más que algunos esbozos, el objetivo es mostrar cómo se concentran las prestaciones en los distintos niveles y por tanto cuál es su importancia relativa como recurso para “sufragar” los gastos del hogar. En un primer paso, se agrupan las prestaciones resaltando su dimensión de regularidad o excepcionalidad, y a continuación se procede de modo desagregado, para las prestaciones ordinarias exclusivamente. Esta información se presenta resumida en las tablas 3.3. y 3.4.

El primer resultado a destacar, es que los ingresos que proporcionan a los hogares el conjunto de las prestaciones sociales, se distribuyen de un modo progresivo –aunque imperfecto–, es decir, según se asciende en la escala de dependencia, mayor es la cantidad de recursos que destina el sistema. Así, los hogares que pagan más del 75 % de sus gastos con lo que reciben por prestaciones, consiguen la tercera parte de los casi cinco billones de pesetas que los hogares españoles declaran haber ingresado por prestaciones sociales, en esta encuesta. Este dato adquiere más relevancia si tenemos en cuenta que ese grupo de hogares es, con mucho, el de menor nivel de renta⁵, como se verá en la caracterización socio-demográfica. La progresividad del sistema de protección social parece quedar demostrada.

TABLA 3.3
INGRESOS DEL HOGAR POR TIPO DE PRESTACIONES SOCIALES, SEGÚN NIVELES DE DEPENDENCIA DE LAS PRESTACIONES SOCIALES

Niveles de dependencia	% de Ingresos de los hogares por prestaciones ordinarias regulares	% de Ingresos de los hogares por otros ingresos ordinarios monetarios	% de Ingresos por prestaciones extraordinarias	% de ingresos por prestaciones sociales total
< 25 % del gasto	16,4	36,2	15,7	17,0
del 25 % al 50 % del gasto	27,2	24,2	8,6	26,9
del 50 % al 75 % del gasto	23,2	17,8	15,4	22,9
> 75% del gasto	33,2	21,8	60,3	33,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

En todo caso, llaman la atención dos hechos. Primero que los hogares que se sitúan en el nivel de menor dependencia, reciban el 17 por ciento de los ingresos, lo que choca si se sabe que es el grupo que concentra a los hogares con mayores niveles de renta, y encuentra explicación en el tamaño del hogar (los más grandes) y la fuerte presencia de desempleados como sustentadores principales. Segundo, la distribución inversa del porcentaje de ingresos en los dos niveles de dependencia intermedia, para lo que no encontramos una explicación evidente.

La segunda cuestión de interés, es que los ingresos por prestaciones regulares se distribuyen de igual modo por niveles de dependencia que el total de ingresos por prestaciones, lo que muestra por otra vía, su peso específico en el sistema.

El tercer dato a recordar, se relaciona con las prestaciones de naturaleza no periódica, que se clasifican en dos categorías: “otros ingresos ordinarios monetarios” y “prestaciones extraordi-

⁵ Es muy posible que el número de hogares que se concentra en la categoría de mayor nivel de dependencia este “inflada”, como consecuencia del indicador de renta que hemos escogido. Al caracterizar a este grupo, se observa que son personas mayores que viven solas, predominantemente en el medio rural. Por su edad y su situación, sus pautas de gasto deben ser distintas a las de otros grupos, es decir, el indicador de gasto, infraestima su nivel de renta y a la vez sobrestima su dependencia del sistema.

narias”, y presentan distribuciones antagónicas. La primera es regresiva y la segunda es progresiva. Es decir, la categoría de otros ingresos ordinarios monetarios tiende a concentrarse en los hogares que menos dependen de las prestaciones, esto es los hogares con sustentador principal activo (ocupado o desempleado) y con uno o varios hijos en edad escolar.

Por el contrario, las prestaciones extraordinarias, van a parar a los hogares de mayor dependencia.; hogares pequeños de personas mayores que viven solas o en pareja y son pensionistas.

Sin nos concentramos en las prestaciones ordinarias de modo desagregado, se observa que:

TABLA 3.4
INGRESOS DEL HOGAR POR TIPO DE PRESTACIONES SOCIALES ORDINARIAS
SEGÚN NIVELES DE DEPENDENCIA

% de Ingresos de los hogares por prestaciones sociales ordinarias por:						
Nivel de dependencia	Desempleo	Pensiones contributivas de jubilación	Pensiones Contributivas de invalidez	Otras pensiones contributivas.	Pensión no contributiva de vejez	Total prestaciones sociales
< 25 % del gasto	37,8	9,8	13,6	24,7	19,8	17,0
del 25 % al 50 % del gasto	32,2	25,5	29,2	28,7	24,2	26,9
del 50 % al 75 % del gasto	18,6	25,5	26,2	20,0	20,0	22,9
> 75% del gasto	11,4	40,2	31,0	26,6	37,1	33,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
< 25 % del gasto	18,7	21,7	29,3	56,1	17,2	17,0
Del 25 % al 50 % del gasto	24,2	17,1	32,2	21,0	27,1	26,9
Del 50 % al 75 % del gasto	20,0	30,9	19,0	11,1	23,0	22,9
> 75% del gasto	37,1	30,3	19,5	11,8	32,7	33,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

- De las diez prestaciones consideradas, cinco muestran distribuciones de ingresos por niveles de dependencia, similares a la de los ingresos del total de las prestaciones. Estas son: las pensiones contributivas (jubilación, invalidez y otras) y las no contributivas (vejez e invalidez).

- Las otras cinco, presentan distribuciones de ingresos por niveles de dependencia sesgadas respecto al comportamiento del total de ingresos por prestaciones. Cuatro de ellas se distribuyen de modo inverso, a saber: las prestaciones por desempleo, otras prestaciones sociales regulares, becas y transferencias regulares de instituciones y otros hogares, que tienen mayor presencia en los niveles de menor dependencia. La que resta: el salario social, tiene una distribución difícil de interpretar, que probablemente tenga que ver con problemas muestrales.

Estos datos refuerzan la idea apuntada antes sobre la complementariedad. Así, las prestaciones no regulares de naturaleza ordinaria, parecen ser un ingreso complementario –por ejemplo en forma de becas– a los ingresos “privados” en hogares con sustentadores principales activos, mientras que las prestaciones extraordinarias, parecen ser un complemento a otras prestaciones de naturaleza ordinaria, en hogares comandados por un inactivo.

Hechas algunas indagaciones preliminares, sobre la complementariedad entre prestaciones –si se quiere el impacto acumulado de las prestaciones sociales, sobre el bienestar económico de las familias– se puede concluir que:

- En el 63 % de los hogares en los que se reciben ingresos por prestaciones sociales extraordinarias, además se perciben ingresos por prestaciones de naturaleza ordinaria.
- El 45 % de los hogares que obtienen recursos por la vía de “otros ingresos ordinarios monetarios” también se perciben prestaciones sociales regulares.
- En el 53 % de los hogares que perciben una pensión no contributiva, también se perciben ingresos mediante pensiones contributivas.

Este último dato, sitúa la discusión sobre las pensiones no contributivas, su cuantía y la cuantía de su subida, en un plano bastante distinto al habitual, y siembra muchas dudas acerca del verdadero impacto sobre la equidad que tendría una subida lineal, y sobre la eficacia de una medida de este estilo a la hora de mejorar la situación de determinados grupos de hogares, sobre todo la de aquellos que no puedan –o no sepan– manejar el “menú de las prestaciones sociales”. Por otra parte, abre un terreno difícil, como es el de operar simultaneando criterios de equidad y eficacia individual, con sus correlatos en términos de hogares, y su difícil transformación en instrumentos y decisiones de política pública. En todo caso, estas preocupaciones son ajenas a este trabajo.

D) Caracterización socio-demográfica de los hogares según su nivel de dependencia de las prestaciones sociales

Para atender la cuestión de conocer las peculiaridades y atributos socio-demográficos principales de los hogares, según sus niveles de dependencia de los ingresos por prestaciones sociales, se han utilizado cuatro descriptores que conectan con las características: del sustentador principal del hogar, del territorio, del nivel de renta y del tipo de familia.

La primera cuestión que conviene resaltar es que para la mayoría de los indicadores considerados se producen sesgos considerables en las características de los hogares según sus niveles de dependencia respecto de las características del total de hogares españoles.

El orden de los distintos tipos de indicadores utilizados, en cuanto a su capacidad de mostrar los sesgos aludidos es el siguiente: tipo de familia, sustentador principal, renta y, por último territorio. A continuación se exponen, los retratos robot de los hogares que se encuentran en cada uno de los niveles de dependencia.

Características socio-demográficas de los hogares independientes de los ingresos por prestaciones sociales.

Los hogares de esta categoría, son el 42,9 % del total de hogares españoles.

- Estamos en presencia de hogares de tamaño más grande que la media, en cuanto a su número de miembros. La mayoría tiene 3 ó más miembros. El tipo de familia que predomina es la pareja con o sin hijos y a continuación el hogar de tres adultos.
- El sustentador principal es un varón, más joven que la media, ocupado en casi todos los casos (97 % frente al 59 % total) y con un nivel de estudios por encima del promedio.

- La distribución de estos hogares por niveles de renta es similar a la distribución general de los hogares españoles. Si acaso, se observa una muy ligera especialización a partir de la sexta decila.
- Su distribución territorial es igual, en todo, a la de los hogares españoles

Características socio-demográficas de los hogares que dependen menos del 25 % de los ingresos por prestaciones sociales

Los hogares de esta categoría, son el 18 % del total de hogares españoles.

- Son hogares grandes, los más grandes de todos los grupos considerados. Se concentran especialmente a partir de cuatro miembros. El tipo de familia es el de varios (dos, tres, cuatro o más) adultos con o sin niños.
- Sus sustentadores principales son varones, destacan por ser más mayores que la media, ocupados o parados. Es el grupo de hogares con más parados como sustentadores principales: un 10 % frente al 5 % general.
- El nivel de renta de estos hogares, al compararlo con la situación general, presenta una distribución que se especializa significativamente a partir de la sexta decila. Son los hogares de mayor nivel de renta de todos los grupos considerados.
- Su distribución territorial no presenta peculiaridades respecto de la general

Características socio-demográficas de los hogares que dependen entre el 25% y el 50% de los ingresos por prestaciones sociales

Los hogares de esta categoría, son el 14,9 % del total de hogares españoles.

- Son hogares pequeños, de tres o menos miembros. El tipo de familia es muy diverso y la mayoría encaja con los siguientes tipos, por orden de importancia: 3 adultos sin niños, 4 ó más adultos sin niños, otros hogares con dos adultos sin niños, pareja sin niños con sustentador principal mayor de 65 años y, un adulto de más de 65 años sin niños.
- Los sustentador principales, son varones, más mayores que la media, pensionistas o parados. Además es el tipo de hogar que cuenta con más sustentadores de la categoría de "otros inactivos". El nivel de estudios de los sustentadores principales es ligeramente más bajo que la media.
- En términos de renta y territorio su distribución es similar a la general de los hogares españoles

Características socio-demográficas de los hogares que dependen entre el 50% y el 75% de los ingresos por prestaciones sociales

Los hogares de esta categoría, son el 10,5 % del total de hogares españoles.

- Son hogares pequeños. La mayoría tiene tres miembros o menos. Por tipos de familia se reparten en varias categorías, y todas comparten el hecho de no tener niños en su seno: un adulto de más de 65 años sin niños, 3 adultos sin niños, un adulto de menos de 65 años sin niños.

- El sustentador principal en este tipo de hogares, es un varón –aunque en un 30 % es una mujer, frente al 18 % general, se trata sin duda de viudas–, mayor de 65 años, y pensionista en 8 de cada diez casos. El nivel de estudios del sustentador principal es más bajo que la media.

- Su distribución en términos de renta es similar a la general, con una presencia ligeramente superior de la primera a la séptima decila

- La distribución territorial de estos hogares presenta peculiaridades interesantes. Por una parte se concentran por encima de la media en municipios pequeños (un 36,4 % frente al 26,2 general), y por comunidades autónomas están sobrerrepresentados en: Andalucía, Castilla y León, Galicia, Cantabria, Extremadura, Asturias, Castilla-La Mancha, País Vasco y Murcia, en este orden.

Características socio-demográficas de los hogares que dependen entre el 75 y el 100 % de los ingresos por prestaciones sociales

Los hogares de esta categoría, son el 13,6 % del total de hogares españoles.

- Estos hogares son los más pequeños, en tamaño, de todos los considerados hasta aquí. El 77 % tiene 1 ó 2 miembros. El tipo de familia que mejor representa a estos hogares, es la categoría abreviada de “persona o pareja con sustentador principal mayor de 65 años sin hijos.

- Los sustentadores principales son varones, si bien este grupo en términos comparativos se concentra el mayor número de mujeres –el 32 %, frente al 18 % general–, mayores de 65 años en un 76 %, y nueve de cada diez son pensionistas. En este grupo encontramos el doble de analfabetos y sustentadores sin estudios que en la media.

- En cuanto a su distribución por niveles de renta, se observa un sesgo muy importante en las cuatro primeras decilas, en las que se concentra el 72,5 por ciento de los casos. Son los hogares de menor renta con gran diferencia. Como se explico en una nota a pié, es posible que el indicador de gasto, no sea el más adecuado para este grupo

- Su distribución territorial es rural más que urbana, un 36 % reside en municipios de menos de diez mil habitantes. Por comunidades autónomas tienen una presencia superior a la media en once de las diecisiete, destacando en: Castilla y León, Extremadura, Aragón, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Andalucía, y Cataluña.

IV. EDUCACIÓN

A) El alcance de la política educativa

La educación pública representa una de las partidas principales del gasto público, en España. Para el año 1990, el gasto educativo supuso el 9,54 % del gasto público total y el 16,65 % de los gastos de distribución (prestaciones sociales más bienes sociales redistributivos).

Según la EPF, en España hay 10.872.014 personas estudiando, cifra que representa algo más del 26 % de la población total del país en las fechas en las que se realizó la encuesta. Si en

número de individuos, como puede verse, el alcance de la educación es muy intenso, aún lo es más en cuanto al número de hogares. Así, en el 52 % de los hogares españoles, alguno de sus miembros está cursando estudios. La educación afecta de modo directo a la cuarta parte de la población y a la mitad de los hogares españoles.

TABLA 4.1
DISTRIBUCIÓN DE LOS ESTUDIANTES POR TIPO DE CENTRO

Tipo de centro	Número de estudiantes	% sobre el total de estudiantes
Público	8.036.817	73,9
Privado	2.812.843	25,9
En el extranjero	22.354	0,2
Total	10.872.014	100,0

Del total de estudiantes, casi las tres cuartas partes reciben su educación en un centro público, y el resto en centros privados o en el extranjero. La red de distribución de servicios educativos en España es predominantemente pública.

En cuanto a los hogares, la educación pública es también la de mayor alcance. El 41 % de los hogares españoles tiene al menos uno de sus miembros estudiando en un centro público.

TABLA 4.2
DISTRIBUCIÓN DEL TOTAL DE HOGARES POR TIPO DE CENTRO

Hogares que tienen al menos un estudiante en:	Número de hogares	% sobre el total de hogares españoles
Un centro público	4.657.256	41,2
Un centro privado	1.973.164	17,5
Un centro en el extranjero	2 ^o 1.346	0,2

La coexistencia de una oferta educativa pública y una oferta privada, posibilita a los hogares que tienen necesidades de formación, establecer estrategias diferentes a la hora de atenderlas. A estos efectos, hay tres opciones: cubrir todas las necesidades de formación del hogar con la oferta pública –opción pública–, hacer lo contrario –opción privada–, o combinar las dos –opción mixta– de modo que uno o más miembros del hogar cursen sus estudios en centros públicos y el resto lo hagan en centros privados. Los resultados de este análisis se presentan en la tabla siguiente.

TABLA 4.3
DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES CON ESTUDIANTES, POR OPCIONES EDUCATIVAS

Opciones educativas	Número de hogares	% de hogares sobre el total de hogares con estudiantes
Pública	3.871.461	66,0
Mixta	785.795	13,4
Privada	1.204.259	20,6
Total	5.861.514	100,0

La opción pública es la mayoritaria, pero dependiendo de cómo se quiera interpretar la cuestión, la opción privada tiene una cuota de mercado del 21 ó del 34 por ciento de los hogares con estudiantes. Las características de los hogares que recurren a cada una de estas opciones son bien distintas y su análisis se presenta más adelante.

Para finalizar estos trazos generales sobre el alcance la educación pública en España, quizá convenga resumir la información, ordenando a todos los hogares según la intensidad de su relación con esta política. Para ello, se recurre al grado de dependencia de los hogares respecto de la educación pública⁶. El resultado se presenta en la siguiente tabla.

TABLA 4.4
GRADO DE DEPENDENCIA DE LOS HOGARES DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA

Nivel de dependencia	% sobre el total de hogares españoles	% de habitantes sobre el total de la población
Opción pública	34,3	44,3
Opción mixta	7,0	9,8
Opción privada	10,7	12,1
Hogares sin estudiantes	48,1	33,8
TOTAL	100,0	100,0

En el máximo nivel de dependencia respecto de la educación pública se sitúa un 34 por ciento de los hogares, en los que reside el 44 por ciento de la población española. En grados menores de dependencia se sitúa el 18 por ciento (mixta más privada) de los hogares, en los que se concentra el 22 por ciento de la población total. En suma, más de la mitad de los hogares y casi dos tercios de la población española directa o indirectamente se ven afectados por el sistema público de educación.

B) La distribución por tipos de estudios

En una visión esquemática, el número de estudiantes por tipo de estudios muestra que el grueso se concentra en los estudios reglados. La educación preescolar supone un diez por ciento del total, la EGB concentra casi la mitad de los estudiantes españoles. La enseñanza secundaria, una vez sumadas todas sus titulaciones, representa una cuarta parte del total de estudiantes y la enseñanza universitaria, agregados todos sus ciclos, el 12 por ciento del total. Es curioso observar la relación del porcentaje de estudiantes de EGB (46 %), Secundaria (24%) y Universitaria (12 %), dado que se va reduciendo a la mitad.

Desafortunadamente la EPF, no distingue los contenidos de la categoría otro tipo de estudios, lo que impide un conocimiento ajustado de un grupo de estudiantes relativamente numeroso.

⁶ El índice de dependencia de los hogares respecto del sistema público de educación, consta de cuatro categorías que se exponen en orden de mayor a menor dependencia: hogares que tienen estudiantes en su seno y los envían a todos a centros públicos (opción pública); hogares que tienen estudiantes en su seno y parte van a centros públicos y el resto a centros privados (opción mixta); hogares que tienen estudiantes en su seno y los envían a todos a centros privados (opción privada); hogares que no tienen estudiantes en su seno, y por tanto no dependen en nada del sistema educativo público.

TABLA 4.5
DISTRIBUCIÓN DE LOS ESTUDIANTES POR TIPO DE ESTUDIOS

Tipo de estudios	Número de estudiantes	% sobre el total de estudiantes
Preescolar	1.084.893	10,0%
EGB (inicial y medio)	2.949.494	27,1%
EGB (superior)	2.059.123	18,9%
BUP	1.252.822	11,5%
COU	366.775	3,4%
FP (1.º grado)	574.267	5,3%
FP (2º grado)	383.494	3,5%
Otras enseñanzas 2.º grado	67.012	0,6%
Universidad (EU)	279.515	2,6%
Universidad (fac. y doc)	960.721	8,8%
Otras enseñanzas 3.º grado	32.515	0,3%
Educación especial	56.716	0,5%
Enseñanzas posgraduados	76.005	0,7%
Otras enseñanzas	728.662	6,7%
Total	10.872.014	100,0%

Ya sabemos que el 52 % de los hogares tiene, al menos, uno de sus miembros cursando estudios, si nos hacemos esta pregunta por tipo de estudios, se observa que las titulaciones que afectan a mayor número de hogares son, lógicamente, las que van dirigidas a los niños, destacando sobre todas el primer ciclo de la educación general básica. A continuación y en orden descendente, en cuanto al número de hogares implicados, se sitúan la enseñanza secundaria, la enseñanza universitaria, la categoría de otras enseñanzas y por último la educación especial.

TABLA 4.6
DISTRIBUCIÓN DEL TOTAL DE HOGARES POR TIPO DE ESTUDIOS

Tipo de estudios	Número de hogares	% sobre el total de hogares españoles
Preescolar	1.013.847	9,0%
EGB (inicial y medio)	2.349.493	20,8%
EGB (superior)	1.797.193	15,9%
BUP	1.129.053	10,0%
COU	351.366	3,1%
FP (1.º grado)	533.220	4,7%
FP (2.º grado)	361.022	3,2%
Otras enseñanzas 2.º grado	61.432	0,5%
Universidad (EU)	257.498	2,3%
Universidad (fac. y doc)	799.351	7,1%
Otras enseñanzas 3.º grado	31.432	0,3%
Educación especial	54.306	0,5%
Enseñanzas posgraduados	74.497	0,7%
Otras enseñanzas	662.808	5,9%

C) Las opciones educativas

La opción por la educación pública es claramente mayoritaria. Los hogares recurren a ella de modo masivo en casi todos los tipos de estudio. Esta distribución refleja muy bien como es la oferta educativa pública, que se ha desarrollado sobre manera en las enseñanzas regladas, pero que tiene huecos de mercado importantes sin cobertura en lo que toca a la educación preescolar, la educación especial y a otras enseñanzas. El predominio de la opción pública es especialmente intenso en la enseñanza universitaria superior, donde alcanza un 92 % de los hogares.

TABLA 4.7
DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES POR OPCIONES EDUCATIVAS
SEGÚN TIPO DE ESTUDIOS. VALORES ABSOLUTOS

Tipo de estudios	Número de hogares de la opción pública	Número de hogares de la opción mixta	Número de hogares de la opción privada
Preescolar	599.805	15.911	398.131
EGB (I)	1.799.689	7.952	541.851
EGB (II)	1.369.757	12.889	414.546
BUP	843.172	8.407	277.474
COU	259.051	2.273	89.751
FP(I)	406.748	1.810	124.662
FP(II)	262.719	1.883	96.421
OTRAS 2.º grd.	33.652	0	27.781
UNIV. (EU)	208.338	785	48.375
U. (fac y doc)	734.700	8.291	56.360
OTRAS 3.º grd.	21.496	0	9.936
E. ESPECIAL	31.093	0	23.213
POSGRADO	47.155	266	27.076
OTRAS	259.366	15.436	388.007

Los hogares que recurren a la estrategia mixta son una minoría, que como veremos en la caracterización socio-demográfica comparten gran parte de los atributos de los hogares que recurren a la opción privada exclusivamente. La distribución por titulaciones muestra que se concentra en las enseñanzas no regladas para adultos y a continuación en la educación preescolar y universitaria.

La opción privada, en general, es minoritaria. Tan solo consigue predominar en la categoría de otras enseñanzas. Adquiere un peso importante en aquellas titulaciones menos desarrolladas por el sistema público: en torno al 40 % en titulaciones como la enseñanza especial, otras titulaciones de segundo grado y la educación preescolar. Asimismo copa más del 30 % del mercado en titulaciones de posgrado y en otras enseñanzas de tercer grado.

TABLA 4.8
DISTRIBUCIÓN DE LAS OPCIONES EDUCATIVAS POR TIPO DE ESTUDIOS. PORCENTAJES

Tipo de estudios	% de hogares de la opción pública	% de hogares de la opción mixta	% de hogares de la opción privada
Preescolar	59,2	1,6	39,3
EGB (I)	76,6	0,3	23,1
EGB (II)	76,2	0,7	23,1
BUP	74,7	0,7	24,6
COU	73,8	0,6	25,6
FP(I)	76,3	0,3	23,4
FP(II)	72,8	0,5	26,7
OTRAS 2.º grd.	54,8	0,0	45,2
UNIV. (EU)	80,9	0,3	18,8
U. (fac y doc)	91,9	1,0	7,1
OTRAS 3.º grd.	68,4	0,0	31,6
E. ESPECIAL	57,3	0,0	42,7
POSGRADO	63,3	0,4	36,3
OTRAS	39,1	2,3	58,5

D) Caracterización socio-demográfica de los hogares según sus opciones educativas

El masivo predominio de la opción por la educación pública, hace que, en general, ninguno de los descriptores utilizados en la caracterización de los hogares, refleje diferencias importantes. No hay sesgos apreciables ni en las características del sustentador principal, ni en el tipo de familia, ni en los niveles de renta, ni en la distribución territorial de estos hogares, respecto del total. Es decir, la situación socioeconómica de los hogares que optan por la educación pública, es un reflejo fiel de la situación socioeconómica general de todos los hogares españoles con estudiantes. En otras palabras la educación pública es el espejo de la educación en España.

Respecto de la situación general de los hogares con estudiantes, los sesgos más importantes se encuentran en la opción privada, y en menor medida en la opción mixta. En el primer caso, los sesgos ocurren en tres de los cuatro descriptores empleados: el tipo de hogar, la renta y la distribución territorial, siendo despreciables las diferencias observables en todas las características del sustentador principal (sexo, edad y relación con la actividad) excepto en la de nivel de estudios. En el segundo caso, la opción mixta, los sesgos más importantes se manifiestan en el tipo de hogar y en la distribución territorial, mientras que, en cuanto a la renta las diferencias son muy bajas y, de nuevo, la única característica del sustentador principal que presenta sesgos es el nivel de estudios.

Características socio-demográficas de los hogares que optan por la educación privada

Los rasgos distintivos de los hogares que optan por la educación privada son los siguientes:

- El sustentador principal tiene un nivel educativo superior a la media, el 36 por ciento tiene estudios secundarios o superiores frente al 25 por ciento en el total de hogares con estudiantes
- El tamaño de estos hogares es el más pequeño de todos los que tienen estudiantes en su seno. La mayor parte de ellos tienen cuatro o menos miembros.
- El tipo de hogar que predomina es la pareja (sustentador principal y cónyuge) con uno o dos niños, esto es, la típica familia nuclear con hijos pequeños. Además se concentran, si bien en menor medida, en los tipos: tres adultos sin niños y cuatro o más adultos sin niños, tipos que, a todas luces parecen ser familias nucleares en la que los hijos se han hecho mayores de edad; y hogares unipersonales con sustentador principal menor de 65 años, es decir ocupados que viven solos y consumen educación.
- En términos de renta, estos hogares se especializan claramente entre la sexta y la décima decila, son por tanto hogares de clase media y clase media alta.
- Su distribución territorial es claramente urbana, con un sesgo importante a partir de los 100.000 habitantes. Por comunidades autónomas, están sobrerrepresentados en las más ricas: Baleares, Cataluña, Madrid, Navarra, País Vasco, La Rioja y Aragón.

Características socio-demográficas de los hogares que se sitúan en la opción mixta

Los hogares que utilizan la estrategia de combinar educación pública y privada, son muy parecidos a los que se deciden por la opción privada exclusivamente.

- El sesgo en el nivel educativo del sustentador principal es incluso más acusado que en el caso anterior, casi el 40 % de ellos se sitúa en estudios secundarios y universitarios.
- En términos de renta se especializan a partir de la quinta decila.
- Territorialmente muestran pautas similares a los hogares de la opción privada: están sobrerrepresentados en las mismas comunidades y además en Castilla y León y en la Comunidad Valenciana.

Donde se diferencian más claramente del resto de opciones es en el tamaño del hogar y en el tipo de familia:

- Los hogares de la opción mixta son los más grandes de todos los que tienen estudiantes. Cinco o más miembros es su tamaño predominante.
- Por tipo de hogar se concentran, y en este orden, en los tres siguientes: tres o más adultos con niños, pareja con tres o más niños y cuatro o más adultos sin niños.

A nuestro entender las causas que justifican el recurso a la opción mixta, son una mezcla de: el tamaño del hogar, la diversidad de situaciones en el hogar en cuanto a las necesidades de formación de los miembros que lo componen y la situación de la oferta educativa española, en la que lo público y lo privado se han especializado en huecos de mercado distintos, como ya se ha dicho.

V. SALUD

A) El alcance de la política de salud

La salud, junto con la educación y las prestaciones sociales, forman la base del Estado del Bienestar. El gasto en salud en España en el año 1990, supuso el 11,3 % del gasto público total y el 19,5 % de los gastos de distribución. En términos del producto interior bruto, el gasto sanitario público significa el 4,9 %.

En cuanto al alcance de la sanidad, hay poco que decir, dado que la cobertura sanitaria, es universal, afectando prácticamente a toda la población y a la totalidad de los hogares de un modo total o parcial.

A mayor abundamiento, la cobertura sanitaria pública llega al 98,3 por ciento de los españoles y al 99 % de los hogares. En cuanto a la sanidad privada, su importancia es marginal, en términos comparativos, y da servicio al 12,3 % de la población, y de un modo total o parcial al 15,7 % de los hogares del país.

Para terminar esta sección, vamos a presentar la distribución de los hogares y la población española según su relación de dependencia con la sanidad pública.⁷ Los resultados de este análisis se presentan en la tabla 5.1.

Esta distribución viene a confirmar las tendencias ya apuntadas –cobertura universal y predominio masivo de la cobertura sanitaria pública– y permite ver que la oferta sanitaria privada es un bien de naturaleza complementaria, que algunos hogares consumen para todos sus miembros y en algunos casos solo para algunos de ellos. Por último señalar que un reducido número de hogares y personas, en torno al 1 por ciento, declaran no tener tipo alguno de cobertura sanitaria.

TABLA 5.1
DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES Y LA POBLACIÓN SEGÚN SU GRADO DE DEPENDENCIA DEL SISTEMA PÚBLICO DE SALUD

Nivel de dependencia	Número de hogares	% de hogares sobre el total de hogares españoles	Número de habitantes en esos hogares	% de habitantes sobre la población total
Complemento privado todos	1.093.616	9,7	3.448.697	9,0
Complemento privado parte	347.420	3,1	1.338.666	3,5
Cobertura pública todos	9.458.748	83,7	32.215.767	83,7
Cobertura pública parte	289.718	2,6	1.214.678	3,2
Sin cobertura pública	109.005	1,0	276.190	0,7
Total	11.298.507	100,0	38.493.999	100,0

7 Se ha diseñado un índice de dependencia de los hogares respecto de la sanidad pública, en cinco categorías: todos los miembros del hogar tienen una cobertura privada, parte de los miembros del hogar tienen cobertura privada, todos los miembros del hogar tienen cobertura pública exclusivamente, parte de los miembros del hogar tienen cobertura pública exclusivamente, ninguno de los miembros del hogar tienen cobertura pública de salud.

B) La distribución de la cobertura sanitaria por tipos

La cobertura por la seguridad social es la principal como ya sabemos. La cobertura a través de mutualidades recoge diversas opciones. La primera que aparece en la tabla 5.2., es una situación típica de provisión y producción pública –mutualidad y seguridad social–, en la segunda, la provisión es pública y la producción privada. Estos tipos de cobertura están dirigidos al personal al servicio de las administraciones públicas, y sus dos modalidades aunque próximas al equilibrio, muestran que los funcionarios prefieren, dado que pueden optar, la producción privada a la pública lo que no deja de ser un dato de interés.

En cuanto a las formas de cobertura privada, estrictamente hablando, predomina la de afiliación voluntaria sobre la iguala médica. La iguala médica es un residuo de formas de cobertura que fueron muy importantes antes de la extensión de la sanidad pública, sobre todo en el medio rural. La cuota de mercado de la sanidad privada en España, al menos hace casi una década, era ciertamente reducida. Además, como veremos después, su red de distribución territorial es muy imperfecta, mucho más imperfecta que su correlato en servicios educativos.

Por último, señalar que la cobertura por beneficencia es un hecho marginal afortunadamente, tanto en términos poblacionales como de hogares. La distribución del resto de formas de cobertura puede verse en la tabla que sigue.

TABLA 5.2
DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS Y LOS HOGARES SEGÚN TIPOS DE COBERTURA

Tipos de cobertura	Número de beneficiarios	% de beneficiarios sobre la población total	% de hogares (cobertura total o parcial)
Seguridad social	36.109.331	93,8	95,9
Mutualidad pública y seguridad social	888.703	2,3	3,5
Mutualidad pública y asistencia privada	1.003.207	2,6	3,5
Otras mutuas de carácter obligatorio	200.410	0,5	0,9
Mutuas privadas de carácter voluntario	2.352.344	6,1	7,8
Iguala médica	1.304.159	3,4	4,2
Cobertura por beneficencia	112.464	0,3	0,7
Otras formas de cobertura	887.091	2,3	3,1

C) Caracterización socio-demográfica de los hogares según sus niveles de dependencia de la sanidad pública

Los hogares que se sitúan en los distintos niveles de dependencia muestran características bien definidas y distintas entre sí, en términos generales. De hecho, los sesgos que arrojan los cuatro tipos de indicadores utilizados, los mismos que en anteriores ocasiones, son significativos en tres de ellos. En cuanto al orden, las mayores diferencias entre los grupos de hogares considerados, tienen que ver con el tipo de hogar, y a continuación y en orden descendente, la situación territorial, la renta del hogar y por último, las características del sustentador principal.

La primera conclusión evidente que se saca de la caracterización, es que los hogares en los que todos sus miembros tienen cobertura pública de modo exclusivo, son en todo, iguales a los hogares españoles. Esto no es de extrañar, dado que este grupo es el más numeroso con diferencia respecto a los demás grupos considerados. El resto de grupos por niveles de dependencia, presenta diferencias apreciables al comparar sus características socio-demográficas con las de los hogares españoles en conjunto. Como ya es costumbre, pasamos a dibujar los retratos de los hogares.

Características socio-demográficas de los hogares en los que todos sus miembros disponen de cobertura sanitaria privada complementaria a la pública

Este grupo, engloba al 9,7 % del total de hogares españoles.

- Son hogares similares a los hogares españoles, en cuanto a tamaño y tipo de familia.
- En términos territoriales, su distribución es peculiar, especializándose un poco en municipios pequeños (menos de 10.000) y sobre todo en municipios muy grandes, (más de 500.000). Esto toma sentido cuando se observa que el mercado privado puro de la sanidad, se resuelve en dos sistemas: las igualas médicas, de carácter rural y las mutuas de afiliación voluntaria, que tienen una presencia mayor en las grandes ciudades. Como se apuntó anteriormente, y a la luz de esta peculiar distribución, el negocio de la sanidad privada tiene en España, dificultades a la hora de ocupar el territorio, y por tanto de ampliar sus mercados. Por comunidades autónomas se concentran sobre todo en Cataluña –con mucha diferencia–, Madrid, Baleares y La Rioja.
- La renta de este grupo de hogares es la más alta de todos los considerados y está claramente por encima de la del conjunto de hogares españoles. De hecho el 40 % se sitúa en las dos últimas decilas.
- Las características del sustentador principal no presentan diferencias apreciables, excepto en el nivel de estudios que es superior al del conjunto. Concretamente hay un 18 % de universitarios frente al 9 % del total.

Características socio-demográficas de los hogares en los que parte de sus miembros disponen de cobertura sanitaria privada complementaria a la pública

Este grupo, engloba al 3,1 % del total de hogares españoles.

- Son hogares más grandes que la media. Su tamaño predominante es de tres o más personas. En cuanto al tipo de familia, sobresalen en tres tipos de modo significativo y en el siguiente orden: 4 ó más adultos sin niños, parejas con un niño y, por último, hogares de tres adultos sin niños.
- Territorialmente se concentran en el medio urbano, en municipios a partir de los 100.000 habitantes. Su presencia es significativamente mayor, y por este orden en: Cataluña y Madrid –casi al mismo nivel–, y Baleares, País Vasco, Cantabria y Navarra, en menor medida.
- Son hogares con niveles de renta por encima del resto de hogares. El 52 % se concentra en las tres últimas decilas.
- El sustentador principal de estos hogares es un varón más joven, que en el resto de grupos de hogares –casi la mitad está por debajo de los 45 años, frente a algo más de un tercio en el

conjunto de hogares— ocupado en su gran mayoría y con el nivel de estudios más alto de todos: el 22 % tiene estudios universitarios frente a un 9 % del total.

Características socio-demográficas de los hogares en los que parte de sus miembros disponen de cobertura sanitaria pública exclusivamente

Este grupo, engloba al 2,6 % del total de hogares españoles

- Estamos en presencia de hogares muy grandes, son en realidad los más grandes comparados con los otros grupos de hogares. Su tamaño se especializa a partir de los cuatro miembros, y en casi el 20 % es superior a seis. Los tipos de familia predominantes son por orden: 4 ó más adultos sin niños, 4 o más adultos con niños y, por último, tres adultos con niños.
- Territorialmente no presentan diferencias muy acusadas. Quizá reseñar que se concentran ligeramente más que el total en: Canarias, Galicia, País Vasco, Andalucía, Madrid, Cantabria, Aragón, Murcia y Ceuta y Melilla.
- Por niveles de renta no muestran diferencias sustanciales respecto al conjunto de hogares.
- Del sustentador principal, la única cuestión de interés es que son ocupados en un 70 %, frente al 59 % general.

Características socio-demográficas de los hogares en los que ninguno de sus miembros disponen de cobertura sanitaria pública

Este grupo, engloba al 1 % del total de hogares españoles.

- Estos hogares son los de tamaño más reducido. Un 38 % son hogares unipersonales, frente al 10 % del conjunto. Los tipos de familia predominantes son por orden: Adulto de más de 65 años sin niños, Adulto de menos de 65 años sin niños y Pareja sin niños con sustentador principal menor de 65 años.
- Territorialmente se concentran en el medio urbano, en municipios a partir de 100.000 habitantes. Su presencia es más intensa en la siguientes Comunidades Autónomas: Madrid, País Vasco, Baleares, Canarias, Ceuta y Melilla y, finalmente, Cantabria.
- En términos de renta, muestran una distribución que se especializa de modo polarizado: el 25 % en las dos primeras decilas y el 31 % en las dos últimas. Son, por tanto, muy pobres o muy ricos.
- El sustentador principal suele ser un varón, si bien en algo más de un tercio, y esto es lo significativo, es una mujer. Por edades, se concentran de un modo especial en el tramo de 30 a 44 años y en el de más de 65. En cuanto a su relación con la actividad, es el grupo en el que hay más rentistas y sustentadores principales pertenecientes a la categoría de otros inactivos. El nivel de estudios es superior al del conjunto.

VI. VALORACIÓN DE LA EPF A EFECTOS DEL ESTUDIO DEL CONSUMO FAMILIAR DE BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS

Las siguientes notas tienen como propósito evaluar la utilidad de la Encuesta de Presupuestos Familiares a efectos del estudio de las políticas de protección social y educación, así como instrumento de información sobre el consumo familiar de bienes y servicios públicos. Tenga en cuenta el lector que la EPF, que es una de las mejores fuentes de información estadística que existen en España, no tiene entre sus objetivos el estudio de las políticas públicas, ni tampoco el análisis del consumo familiar de bienes y servicios públicos, no obstante lo cual aporta datos de enorme interés al respecto que justifican el que se dedique atención a su valoración a estos efectos.

A) La calidad de la información en las políticas de protección social y educación

Por lo que respecta a las prestaciones sociales la EPF cuenta con una información de excelente calidad y constituye uno de los mejores instrumentos para evaluar el impacto de las políticas de protección social. En este sentido se ha de señalar que:

- La información está disponible tanto para individuos como para hogares. En el caso de los individuos, se dispone del volumen de ingresos percibidos para los distintos tipos de prestación social y por lo que respecta a los hogares, además de esta información, se cuenta con el número de perceptores de las diversas prestaciones.

- Las categorías que emplea permiten hacer una reconstrucción bastante exhaustiva de los diversos instrumentos de protección social y así es posible distinguir entre: prestaciones sociales ordinarias y extraordinarias; dentro de las ordinarias entre prestaciones sociales regulares y otros tipos de ingresos monetarios ordinarios; a su vez las prestaciones sociales regulares están subdivididas en desempleo, pensiones, salario social y otras; las pensiones en contributivas y no contributivas; las pensiones contributivas en las de jubilación, invalidez y otras; las no contributivas en vejez e invalidez; finalmente, los otros ingresos monetarios ordinarios se desglosan en becas y otras transferencias de instituciones. Quizá el único “reparo” que pueda surgir es que para la información relativa al desempleo están agregados los datos de prestaciones contributivas y asistenciales.

- Respecto a la exactitud de los datos basten las siguientes comparaciones: de acuerdo con el Boletín de Estadísticas Laborales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social el número de beneficiarios de la prestación por desempleo era para 1991 de 1.427.990 mientras que la EPF 1990-91 ofrece una cifra de 1.436.599; ese mismo Ministerio calculaba para 1991 un número de pensiones de 6.347.973 y la cifra ofrecida por la EPF en cuanto a número de perceptores de pensiones era de 6.335.457. Estamos hablando pues de un notable grado de fiabilidad de la fuente, al menos en lo que respecta al volumen de perceptores de las dos principales políticas de protección social.

- Finalmente, la EPF cuenta con un importante conjunto de variables socio-demográficas y económicas respecto de los individuos y los hogares, que dado el elevado número de cuestionarios empleados (21.155 hogares y 72.123 individuos) permiten hacer una excelente caracterización de la población perceptora de ingresos por prestaciones sociales.

Asimismo, la EPF cuenta con informaciones de calidad aceptable sobre la educación en España, y constituye una herramienta, que, si se complementa con otras, permite afrontar la evaluación de la política y los servicios educativos. No obstante, conviene hacer las siguientes precisiones:

- La información está disponible para individuos, y por agregación se puede disponer de ella para hogares. De los individuos se informa acerca de si cursan o no estudios, el tipo de estudios que realizan y el tipo de centro de referencia.

- Las categorías que emplea la encuesta, son adecuadas en general para el tipo de enseñanzas, y posibilitan una reconstrucción bastante exhaustiva de los diversos instrumentos de la política educativa. Es posible distinguir entre educación preescolar, EGB en sus diversos ciclos, BUP, COU, Formación Profesional en sus dos grados, otras enseñanzas de segundo grado, Enseñanzas Universitarias en sus diversos grados, educación especial, enseñanzas de posgrado y otras enseñanzas. Precisamente en este último tipo, la situación es bastante confusa dado que junta en una misma rúbrica estudios de muy distinta índole que convendría conocer de un modo desagregado. Por lo que se refiere a las categorías relacionadas con el tipo de centros, el panorama es muy poco convincente. Se resuelve en tres tipos: públicos, privados y en el extranjero, y no se hace mención a los centros concertados, lo que oscurece la comprensión al no reflejar con precisión la tipología real de centros educativos en el país.

- En cuanto a la precisión de los datos, una vez consultadas las estadísticas sobre la educación del Ministerio y del Instituto Nacional de Estadística, se observa que su exactitud es mucho menor que la detectada para el caso de las prestaciones sociales. En cuanto al volumen global de estudiantes las diferencias, son razonablemente bajas, sin embargo la distribución por tipo de estudios presenta errores importantes, en un rango entre el 1,5 % para la EGB, y el 8 % en las Enseñanzas Universitarias. Caso aparte es la situación de la FP de primer grado donde la diferencia entre la EPF y las estadísticas del Ministerio de Educación se elevan al 19,2 %. En términos generales, la EPF, sobrestima el número de centros públicos, lo que puede deberse, casi con toda seguridad, al modo en que se hace la pregunta y a las categorías que emplea.

- Por último, la EPF, cuenta con un importante conjunto de variables socio-demográficas y económicas respecto de los individuos y los hogares, que dado el tamaño muestral, permiten hacer una excelente caracterización de la población que consume servicios educativos en España.

B) La EPF como instrumento de información sobre el consumo familiar de bienes y servicios públicos

Para valorar la EPF en cuanto instrumento de información sobre el consumo familiar de bienes y servicios públicos es preciso establecer una serie de criterios de evaluación. En este sentido, cabe señalar los siguientes:

- Que tome como unidad de análisis el hogar.
- Que cuente con un tamaño adecuado.
- Que los datos sean fiables.
- Que disponga de información socio-demográfica del hogar.
- Que considere diversas arenas de política pública.
- Que desagregue la información adecuadamente para diversos tipos de bienes y servicios.

Desde esta perspectiva la EPF:

- Toma como unidad de análisis el hogar.
- Cuenta con una muestra excelente no solo por su tamaño y composición, hasta el punto de que es significativa en el nivel provincial.
- Como hemos comprobado sus datos son de una elevada fiabilidad.
- Dispone de abundante información socio-demográfica que permite caracterizar a los hogares en términos territoriales, su tamaño y composición y por las características del sustentador principal.
- Considera diversas arenas de política pública, especialmente las relativas a gastos distributivos.
- En algunas materias cuenta con un buen nivel de agregación de los datos que permite identificar diversos tipos de bienes y servicios públicos.

Además de todo esto, ofrece ventajas adicionales dignas de señalar como son:

- La posibilidad de construir series en el tiempo gracias a la existencia de EPF anteriores y a la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares.
- Recientemente también se ha abierto la posibilidad de hacer comparaciones internacionales como consecuencia de la puesta en marcha del Panel de Hogares de la Unión Europea.

Sin embargo, la EPF también plantea algunos problemas desde el punto de vista del estudio del consumo familiar de bienes y servicios públicos que tiene que ver con que:

- Deja al margen algunas arenas de política pública.
- En parte de las políticas que trata el nivel de agregación de los datos no es adecuado.

Por lo que respecta al primer punto cabe distinguir en un plano ideal cuatro grandes áreas de intervención:

- Las prestaciones sociales.
- Bienes y servicios divisibles en los campos de educación, salud, servicios sociales, vivienda, transporte y comunicaciones, y cultura y deportes.
- Bienes y servicios no divisibles que ejercen un considerable impacto sobre la calidad de vida de la familia y/o la comunidad local en la que residen (seguridad ciudadana, medio ambiente, urbanismo, accesibilidad a equipamientos colectivos, etc.).
- Fiscalidad: especialmente en lo relativo al IRPF.

De estas cuatro áreas las dos últimas no son abordadas por la EPF. De las restantes solo la relativa a prestaciones sociales cuenta con un nivel de agregación de los datos e instrumentos de política pública prácticamente óptimo. En educación presenta, como vimos, algunos problemas en cuanto a la tipología de centros de enseñanza y a la categoría de otros tipos de estudios. En salud no incorpora entre otras cosas información relativa al uso de los diversos servicios médicos y hospitalarios del sector público –no así en el caso de la salud privada–. La información relativa a vivienda, transporte y comunicaciones y cultura y deportes, aún siendo muy rica, plantea dificultades de análisis.

sis en lo relativo al consumo de bienes y servicios públicos. Los servicios sociales no constituyen objeto de estudio de la EPF, a excepción de lo referido a algunos de los ingresos por prestaciones sociales, dejando fuera lo referido a los servicios.

En síntesis, es un instrumento difícilmente mejorable en materia de ingresos monetarios por prestaciones sociales, que permite analizar con profundidad la política de protección social, pero plantea lagunas importantes en los restantes campos, ya sea porque éstos no se aborden o por el nivel de agregación de los datos.

VII. CONCLUSIONES

Al margen de los resultados concretos que se han presentado para cada una de las políticas analizadas, es posible extraer algunas conclusiones sobre el interés de la unidad de análisis empleada –el hogar– y sobre el propio objeto de estudio –el consumo familiar de bienes y servicios públicos–.

El interés de tomar el hogar como unidad de análisis para el estudio de las políticas públicas radica en que:

- Se configura como una lente idónea para observar el alcance de las políticas, complementaria de otras frecuentemente utilizadas como puedan ser el volumen de gasto empleado, la cantidad de bienes distribuidos o el número de usuarios directos de los servicios.
- Presenta la ventaja adicional de que posibilita evaluar, aunque sea de una forma aproximada, el impacto de las políticas sobre el bienestar familiar.
- Permite identificar el carácter complementario que en muchos hogares tienen algunos instrumentos de protección social.
- Permite conocer las características socio-demográficas de los hogares en los que residen los usuarios directos de los servicios.

El interés de tomar como objeto de estudio el consumo de bienes y servicios públicos reside en que posibilita avanzar en diversos campos como son:

- El propio conocimiento del consumo de bienes y servicios suministrados por el sector público, lo cual constituye la otra cara del consumo familiar y una parte importante de los ingresos monetarios y del “salario indirecto” de los hogares.
- Las estrategias de relación de los hogares con el sector público, intentando identificar variables que permitan interpretar los factores que contribuyen a la utilización de servicios públicos y/o el recurso a bienes privados de carácter complementario o sustitutivo.
- La evaluación de la eficacia y la equidad de las políticas.

- La aproximación al estudio del impacto acumulado de las políticas públicas. En este sentido, es posible reconstruir el impacto no solo de una política, sino también de un sector completo de política pública, e incluso analizar el efecto combinado de varios sectores de política pública sobre el bienestar familiar, con independencia del nivel de gobierno u organización que los gestione.