Orientar la acción social y las políticas sociales desde las necesidades de los hogares: el presupuesto de referencia para unas condiciones de vida dignas

Thomas Ubrich, equipo de estudios Cáritas Española.

La metodología del PRCVD nos acerca de manera real y concreta a las necesidades que debe cubrir cada tipo de familia, así como a las consecuencias de la privación de la satisfacción de dichas necesidades. Nos ofrece así un enfoque amplio de las necesidades sociales que surge de la mirada y el deseo de realizar una intervención preventiva e integral.

Introducción

En el debate público sobre la pobreza surge inevitable e insistentemente una pregunta: ¿qué es ser pobre? En una sociedad de mercado donde se pueden satisfacer a partir de la compra la mayor parte de las necesidades de la vida diaria –lo que exige tener ingresos suficientes para costearla– esta pregunta suele tomar una forma más precisa y concreta: ¿por debajo de qué nivel de ingresos podemos considerar que somos pobres? ¿Cuánto necesitas como mínimo para vivir dignamente?

Existen reflexiones en la literatura académica que permiten una definición general de lo que es la pobreza. Volveremos

sobre esto brevemente en este artículo. Por otro lado, actualmente no hay una respuesta satisfactoria a la segunda pregunta, más concreta. En el tema de la pobreza, como en el de la desigualdad, no se puede escapar de una posición normativa. Por lo tanto, se hace preciso establecer mediante qué proceso desarrollar dicho estándar de referencia para asegurarle una legitimidad social, política y científica lo más amplia y robusta posible.

Es en gran parte para responder a este objetivo de legitimación social, pero también para analizar con más realidad y detalle qué situación y qué sufrimiento viven las familias cuando tienen que renunciar a necesidades básicas por no poder costearlas, que se ha desarrollado un trabajo en los últimos años que tiene como objetivo, siguiendo las propuestas previas en diferentes países del entorno europeo, desarrollar y analizar el Presupuesto de Referencia para unas Condiciones de Vida Dignas (PRCVD en adelante).

El artículo está organizado de la siguiente manera. Primero discutimos brevemente los límites de los puntos de referencia existentes para definir un nivel de vida mínimo decente (I). Luego presentamos algunos aportes conceptuales y teóricos que pueden haber inspirado la construcción del presupuesto de referencia (II). A continuación, el artículo presenta y explica el método que se ha escogido en la construcción del PRCVD (III). Por último, presentamos la relevancia de tener el PRCVD para la intervención social, el diseño de políticas sociales y su relación con la acción social para la inclusión social: de la necesidad de una intervención integral (IV).

I. Puntos de referencia existentes para acercarse a un nivel de vida mínimo digno

y sus límites

Hoy en España hay varios referentes en el debate en torno a lo que es un nivel de vida mínimo digno. El primer indicador, el oficial y más difundido, es el umbral de pobreza monetaria publicado por el INE y Eurostat. En realidad, deberíamos hablar de *umbrales* de pobreza monetaria porque existen varios niveles, definidos como un determinado porcentaje de los ingresos que permiten un nivel de vida de referencia, en este caso el nivel de vida medio. El INE actualiza anualmente dos umbrales, situados respectivamente en el 40% y el 60% del nivel de vida medio. Por su parte, en los llamados indicadores de Laeken, utilizados a nivel de la Unión Europea, se ha fijado el umbral del 60% para calcular la tasa de riesgo de pobreza. En 2020, el umbral de pobreza monetaria del 60% era, para una sola persona, ligeramente superior a los 800 euros al mes en España.

Estos umbrales son muy útiles para hacer el seguimiento de la evolución de los riesgos de pobreza y hacer comparaciones a nivel europeo. También permiten evaluar en qué medida ha empeorado o no la situación de estas poblaciones *en riesgo de pobreza*. Sin embargo, se basan en una convención estadística cuyos límites se perciben claramente: ¿por qué 60% y no 58% o 63%? ¿Por qué tomar como referencia una mediana y no un nivel de vida medio? De hecho, estas opciones no se basan en ningún análisis objetivo de los fenómenos de la pobreza y en ningún caso hacen referencia a las condiciones de vida.

Otro punto de referencia puede ser tomar el nivel de vida proporcionado por los mínimos sociales. La mayoría de los países europeos garantizan así una renta mínima. Esta definición político-administrativa de la pobreza adolece de límites evidentes, ya que al bajar este umbral de ingresos garantizados se reduce automáticamente el número de pobres, y viceversa. Estos beneficios sociales definen, en realidad, el nivel de ingresos que una sociedad se compromete a garantizar

a las personas más desfavorecidas, pero en modo alguno garantizan alcanzar un nivel de vida mínimo digno que les permita salir de la pobreza. En España se utiliza el IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples), que es el umbral de renta que sirve para establecer si se tiene o no derecho a acceder a ayudas por parte de las administraciones. Son muchas las fuentes que consideran que una de las causas de la falta de eficiencia y cobertura del sistema de protección social español para luchar contra la pobreza es precisamente que los umbrales de renta son demasiado reducidos.

II. Aportes conceptuales y teóricos: ¿Qué necesitamos para vivir decentemente?

Como decíamos, la definición de estos umbrales relativos se basa únicamente en una aproximación económica de los ingresos disponibles por los hogares y no tiene en cuenta las circunstancias concretas de los mismos ni la diversidad de necesidades que pueden afrontar según sus circunstancias sociales y características sociodemográficas.

Una alternativa para la medición de la pobreza es utilizar una aproximación que parta precisamente de las necesidades de los hogares, definiendo una cesta básica de bienes (vivienda, alimentación, ropa, ocio, etc.) y servicios y derechos (cuidado de menores y dependientes, transporte, educación, etc.) que se consideren imprescindibles para una existencia digna.

Cabe, por tanto, introducir brevemente el concepto de dignidad en su relación con la cobertura de necesidades básicas. Todo ser humano tiene derecho a vivir con dignidad y a desarrollarse integralmente (*Fratelli Tutti*, 2020). Esta dignidad no se fundamenta en las circunstancias, sino en el valor de su ser y va más allá de cualquier cambio cultural y época de la historia. En materia de derechos humanos, toda

persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado (Art.25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos) implica garantizar la accesibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad, disponibilidad, idoneidad y calidad en cada uno de los ámbitos. De esta manera, la tradicional jerarquización de las necesidades (Maslow, 1943) se muestra inadecuada e incompleta y, en consecuencia, es fundamental buscar inspiración en elementos y aspectos del desarrollo humano (Elizalde, 2000) que se asocian directamente con las dimensiones de las estrategias de afrontamiento de las situaciones de privación. De hecho, debe complementarse con el enfoque de *capacidad* (Sen 1987 y 1993), según el cual la pobreza no se puede reducir a la falta de ingresos o recursos, sino fundamentalmente a la ausencia de capacidad: las personas en situación de pobreza son aquellas que no cuentan con la libertad o capacidad de elegir y, por tanto, no pueden llevar a cabo su proyecto de vida. La dignidad intrínseca a cada ser humano exige asegurar que todas las personas tengan garantizado el acceso a sus derechos, autonomía, y participación en la vida social. Dicho de otra manera, las situaciones de privación y las correspondientes decisiones de renuncia a un bien de primera necesidad, está directamente erosionando una capacidad de desarrollo humano y, por tanto, hablamos de derechos vulnerados para las personas y familias.

III. Aspectos de la metodología del PRCVD

Frente a estas premisas teóricas y las limitaciones de los indicadores oficiales, en el año 2020 Cáritas y FOESSA quisieron iniciar un trabajo destinado a desarrollar un ***Presupuesto de referencia para unas Condiciones de Vida Dignas*** (PRCVD).

Inspirado en otras experiencias europeas -sobre el que la UE también está trabajando con el objetivo de definir una metodología común de medición en los estados miembros-, el

enfoque adoptado opta por un método mixto de evaluación de necesidades, pero fuertemente enmarcado por la experiencia. El proyecto consistió en reunir a grupos de expertos para desarrollar un consenso sobre el contenido de la canasta de bienes y servicios necesarios en España para vivir dignamente. Posteriormente, se procedió a calcular, testear y probar el PRCVD entre una muestra representativa de hogares.

Pues bien, una vez definida esta cesta básica, se procedió a calcular un presupuesto de referencia teniendo en cuenta no sólo las variaciones regionales o locales en el coste de la vida, sino también y de manera fundamental, las necesidades específicas de cada tipo de hogar según su composición y sus circunstancias. Es decir, el presupuesto de referencia es diferente para cada hogar en la medida en que cada uno de ellos tienen circunstancias diferentes (tipo de familia, lugar de residencia, etc.).

Esta metodología analiza todos los gastos mínimos en bienes y servicios necesarios para que una familia participe efectivamente en la vida social, con miras a una inclusión social sostenible y no a la mera supervivencia. Este indicador contempla no solo el acceso a los alimentos, sino también otros bienes necesarios tales como la vivienda y su equipamiento o suministros, como la energía o internet. Además, toma en cuenta el acceso a derechos como la educación, el ocio, los gastos sanitarios o la atención a las situaciones de dependencia. Al final, por tanto, las necesidades identificadas no se limitaban a las necesidades consideradas como *vitales* desde un punto de vista meramente biológico, sino que también incluía las necesidades consideradas socialmente necesarias para vivir decentemente en una sociedad determinada. En resumen, el presupuesto resultante es la suma de ocho partidas de gastos necesarios para que cualquier hogar pueda vivir en condiciones dignas.

Finalmente, con el fin de testear y construir el modelo definitivo, se ha realizado una encuesta a una muestra

representativa de 2.500 hogares de toda España con el objetivo de recabar información acerca de sus características y necesidades específicas, identificando así su PRCVD y valorando a partir de la información de ingresos si estos son suficientes para cubrir sus necesidades básicas. Asimismo, se ha indagado sobre las estrategias que adoptan las familias para solventar las dificultades económicas y la escasez de ingresos.

Los resultados son aleccionadores. Nos permiten obtener una clasificación para ubicar al conjunto de la sociedad en tres grupos: las familias que obtienen unos ingresos suficientes para cubrir sus necesidades (el 44,8%), las que se sitúan con unos ingresos cercanos a su presupuesto (23,7%) y, por último, aquellas cuyos ingresos quedan muy por debajo de lo que necesitarían para vivir con dignidad (el 31,5%). Casi un tercio de los hogares en España se encuentran en graves dificultades para satisfacer sus necesidades básicas, es decir, que cerca de 6 millones de familias disponen de ingresos inferiores al 85% de su PRCVD. Se trata de un porcentaje de hogares muy superior a la tasa de pobreza relativa (20,7%) y a la tasa AROPE (25,3%) calculadas por el INE en 2019, lo que muestra que el PRCVD es más sensible a una identificación de las carencias más amplia y detallada.

Además de medir los niveles de privación, el análisis del PRCVD nos permite comprender las condiciones de vida de las personas que menos ingresos tienen en España, a través del conocimiento de las estrategias que despliegan para enfrentarse a sus dificultades. El análisis de dichas estrategias permite cuestionar las representaciones de la pobreza y las necesidades sociales, en otras palabras, de los estilos de vida de los hogares. En particular, nos permite acercar la mirada a las familias más frágiles, cuyo *colchón* es pequeño o inexistente y tratan de afrontar la falta o la

pérdida de capacidad económica del hogar a través de variadas tácticas para sortear sus dificultades económicas. La constatación es inequívoca: estas estrategias no son inocuas en la vida de las personas y familias que las tienen que activar. De hecho, es más apropiado afirmar que no son decisiones, sino imposiciones marcadas por la privación, maniobras para la supervivencia con consecuencias negativas directas en todos los miembros del hogar.

Y es que hay personas que pueden verse obligadas a renunciar a la educación y a la propia salud, a reducir gastos en ropa y alimentación y a aceptar trabajos en condiciones precarias. La intensidad de estas decisiones es aún mayor en contexto de crisis y mayor precariedad de las familias. De hecho, sería muy útil poder estudiar casi en tiempo real el tipo de decisiones que se están tomando en la actualidad ante la dura y persistente inflación que azota a los hogares. Cuáles son y han sido los efectos directos de esta nueva crisis económica en la vida de las familias, qué pasos han dado para intentar mantenerse a flote, y qué diferentes estrategias se han puesto en práctica para hacer frente a una situación de dificultad sostenida en el tiempo.

IV. El PRCVD, ¿una herramienta para renovar las prácticas de apoyo y políticas de inclusión social?

La utilidad de esta metodología nace de la propia experiencia que Cáritas tienen en intervención social y de la que se vale FOESSA para iniciar y fundamentar el cuestionamiento de indicadores ya existentes, y para abrir el camino y desarrollar el indicador que presentamos. Éste permite el análisis de las condiciones de vida reales de la población, adaptando dicho presupuesto a las características específicas de cada tipo de hogar, de forma que la pobreza no se defina de

manera abstracta y atendiendo únicamente a los ingresos, sino de una forma concreta, en relación con las necesidades reales de los hogares.

Así, el PRCVD da respuesta al fuerte desafío de la observación social: nos invita a descubrir a los *invisibles*, a quienes no utilizan los servicios sociales porque muchas veces no cumplen los criterios establecidos para medir la pobreza más severa y crónica, o porque creen que no es para ellos, pero cuyos ingresos no llegan ni se acercan al presupuesto de referencia. El estudio del PRCVD revela a un sector de la población que, sin ser pobre, cuenta con recursos modestos y experimenta periódicamente insuficiencias presupuestarias o tensiones para llegar a fin de mes.

En este sentido, el PRCVD brinda una visión más amplia de la estratificación social y los grados de dificultades sociales asociados con ella, sin invisibilizar las difíciles situaciones que afrontan y en las que viven las clases trabajadoras, a pesar de que no se sitúen por debajo del umbral de la pobreza relativa. El PRCVD pretende completar y enriquecer el sistema de observación social de la pobreza y la exclusión social y entregar diagnósticos más certeros de los riesgos de descohesión social y para orientar mejor la acción pública.

Mientras que el análisis del riesgo de pobreza y/o de la tasa AROPE nos ayuda tradicionalmente a reforzar la certeza de la necesidad de dotar a nuestro sistema de protección social de una garantía de ingresos de los hogares cuando estos no son suficientes, y facilitar el acceso a puestos de trabajo que generen ingresos adecuados y condiciones laborales que eviten la precariedad. Por su parte, el análisis del PRCVD ofrece un indicador adicional y complementario, destacando qué es lo que los hogares necesitan realmente para vivir dignamente y analizando qué les ocurre cuando sus ingresos no les permiten alcanzar este presupuesto mínimo. Sin duda, al identificar claramente las partidas de gasto familiar, el presupuesto de

referencia complementa los indicadores existentes y se posiciona como una herramienta potencialmente útil y eficaz para poder apoyar al trabajo social con las familias, así como orientar las políticas de inclusión social.

El análisis del PRCVD se plantea como una contribución a la reflexión sobre la optimización de las políticas sociales y el gasto social desde un abordaje multinivel y multidimensional que vaya más allá de los ingresos disponibles. El análisis del PRCVD y las estrategias de los hogares viene a apoyar a las administraciones públicas en su reflexión sobre la oferta de servicios a implementar para ayudar a las personas con dificultad a acceder a los bienes y servicios considerados necesarios. El objetivo de una vida digna debe ser abordado de manera sistémica, es decir que se impone la necesidad de una intervención integral.

De hecho, el diagnóstico es claro, el origen de la precariedad y la carencia material está cada vez más asociado a la vivienda y los suministros, que se presentan como las partidas que más ingresos absorben del colchón económico de las familias. Los hogares con una situación residencial más inestable, en especial cuando éstos deben pagar un alquiler, suelen encontrarse en peor situación en cuanto a dificultades y al número de estrategias que deben activar para mantenerse a flote. En otras palabras, aunque sea primordial incidir sobre la garantía de ingresos mínimos, es fundamental actuar simultáneamente sobre otras esferas de la vida y proteger el acceso a otros derechos. De hecho, además de la vivienda, muchos de los gastos que se recortan son también fundamentales para una vida digna: salud, educación e incluso las relaciones sociales y los cuidados y ayudas a otros. Por lo tanto, las políticas públicas deben orientarse a contrarrestar las causas de la pobreza y, también, a paliar sus efectos velando, en primer lugar, por asegurar unos ingresos mínimos a las familias por la vía del empleo (u otras) y complementar cuando éstos no sean suficientes.

Conclusiones

En España, el *ingreso digno* es (mucho) más alto que la línea de pobreza relativa. Un presupuesto digno permite tener recursos suficientes para las necesidades básicas de la vida diaria, pero también para participar en la vida social. Cáritas y FOESSA han impulsado una metodología innovadora y eficaz para analizar las condiciones de vida reales de las personas y familias. El PRCVD ofrece un enfoque más abierto, que va más allá de una aceptación «estática» de las necesidades sociales. Por el contrario, las analiza como una cuestión en evolución, variable en el tiempo y en el espacio.

De esta manera, el PRCVD puede aportar una visión más amplia y orientar de manera más certera las estrategias de inclusión social, enmarcándolas en un proceso de prevención de los riesgos de pobreza y exclusión social. No se trata sólo de satisfacer necesidades básicas (alimentación, vivienda, salud), sino de responder a la necesidad de estar en condiciones de participar efectivamente en la vida social (invitar a amigos, poseer algunos de los mismos juguetes o materiales que tus compañeros de clase, etc.).

Referencias

Declaración Universal de DDHH.

ENCÍCLICA Fratelli Tutti, sobre la fraternidad y la amistad social

Elizalde, A. (2000). "Desarrollo a Escala Humana: conceptos y experiencias". *Revista Internacional de Desenvolvimiento Local*. vol. 1, n.° 1, p. 51-62, Set. 2000.

FUNDACION FOESSA (2022*): El coste de la vida y estrategias*

familiares para abordarlo. Análisis y Perspectivas. Octubre 2022.

Maslow, A. (1943): *Una teoría sobre la motivación humana*

Sen, A. (1987). *The Standard of Living*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sen, A. (1993). “Capability and Well-being”, en M. Nussbaum y A. Sen (eds.) *The Quality of Life*. Oxford