



El Diamante de la Equidad: valores nacionales en terracota comparados con los regionales en azul.

En Italia, las medidas contra la pobreza se muestran como políticas dirigidas a patologías laborales tales como el desempleo, los accidentes, las enfermedades, siendo el trabajo, el punto crucial de los derechos de los ciudadanos.

La ciudadanía social y la batalla contra la exclusión y marginación cobran distintas formas en los países europeos de acuerdo a sus legados históricos, políticos y culturales. En Italia, por ejemplo, todavía falta un «subsidio mínimo» que fuera similar al «supplementary benefit» inglés, al «revenue miminim d'inclusion» francés o al «bundessozialhilfe» alemán.

BIENESTAR Y SEGURIDAD SOCIAL

No es casual que una de las formas más prominentes que toma la batalla contra la pobreza sea el apoyo al ingreso (pensión a la

EL CENTRO ESTÁ EN EL EMPLEO

invalidez civil, beneficio por discapacidad, beneficio de asistencia al hogar, pensión social).

En 1995 los gastos de la protección social global alcanzaron un total de 403 mil billones de liras, esto es, un 28,8% del Producto Bruto Interno (PBI). Los gastos de seguridad y bienestar estuvieron en los 309 mil billones de liras, un 17,5% del PBI. Los gastos de pensiones fueron el componente dominante (208 mil billones de liras o 11,8% del PBI en 1995, mostrando una tendencia al alza, a pesar de las reformas que se dieron en 1992. Los gastos de pensión están constituidos en su 90% por pensiones por edad avanzada. Los gastos de bienestar social alcanzan la cifra de 62,9 mil billones de liras, 3,5% del PBI y desde 1989, han venido disminuyendo pese a que incluyen suplementos a pensiones mínimas y subsidios familiares.

Para entender mejor el carácter de la política contra la pobreza, es útil un análisis de cómo está compuesto el gasto en bienestar social. (Ver Cuadro 1)

Los siguientes puntos se vuelven evidentes:

- La distribución monetaria juega un rol mucho más importante que la provisión de servicios.
- Los fondos van a instituciones cuyas funciones y metas se superponen y que por tanto no resultan claras.
- Las instituciones tienen un carácter estrictamente sectorial que fragmenta a los ciudadanos en una miríada de categorías pero que ignora factores como la edad, el sexo y las efectivas condiciones de vida.
- Los programas de bienestar usualmente se hacen sobre la base de una confusa noción de invalidez: prevalece un concepto genérico de «incapacidad para trabajar», en tanto que las nuevas formas de exclusión como el SIDA, el alcoholismo y la falta de hogar son subestimadas, como ocurre con el caso de las nuevas exigencias y riesgos que surgen de las actuales transformaciones sociales (aumento en el empleo de las mujeres y en el número de familias monoparentales).
- Las intervenciones en bienestar están fragmentadas en diferentes cuerpos institucionales, tanto en los niveles centrales como en los descentralizados.
- No son claros los instrumentos de financiación: todavía predominan las contribuciones monetarias en tanto que los instrumentos fiscales son residuales.

CUADRO 1.

Composición del gasto de Bienestar Social								
	1985	%	1990	%	1992	%	1995	%
Intervenciones en el Bienestar Social	44016	100,0	56699	100,0	59136	100,0	62868	100,0
<i>Porcentaje de Producto Bruto Interno</i>	<i>5,4</i>		<i>4,3</i>		<i>3,9</i>		<i>3,5</i>	
Suplemento a los ingresos bajos	35365	80,3	39451	69,6	39678	70,2	38979	62,0
Suplemento para alcanzar la pensión mínima	27362	62,2	27927	49,3	29512	49,9	29163	46,4
Pensiones no-contribuyentes	2099	4,8	3190	5,6	3522	5,6	3482	5,5
Asignaciones familiares	5269	12,0	7724	13,6	5979	13,6	5483	8,7
Otras asignaciones y beneficios	635	1,4	610	1,1	665	1,1	851	1,4
Protección a los discapacitados	6263	14,2	13494	23,8	15081	23,8	18892	30,1
Pensiones a los inválidos por accidentes laborales	3734	8,5	9724	17,2	10872	17,2	14481	23,0
- de los cuales								
<i>Bonificación a la asistencia hogareña</i>	<i>1409</i>		<i>4877</i>		<i>5795</i>		<i>7737</i>	
Pensiones a los ciegos y sordos	694	1,6	1256	2,2	1436	2,2	1724	2,7
Pensiones a las viudas de guerra	1835	4,2	2514	4,4	2773	4,4	2687	4,3
Intervenciones específicas	2388	5,4	3754	6,6	4377	6,6	4997	7,9
Asistencia nacional	2388	5,4	3754	6,6	4377	6,6	4997	7,9

POLÍTICA PARA LOS TRABAJADORES

La batalla contra la pobreza también toma la forma de una política orientada al empleo que actúa en dos direcciones: para asegurar empleo de tiempo completo y subsidios a los desempleados. El estándar (que todavía predomina) es el empleo permanente de tiempo completo. Cassa Integrazione propone provisiones ordinarias y extraordinarias para trabajadores despedidos. Los beneficios ordinarios de Cassa Integrazione pueden ser aplicados en crisis extraordinarias por un período máximo de un año, y son equivalentes al 80% del último salario, pagados por el INPS. Los beneficios extraordinarios de Cassa Integrazione atañen a empresas que emplean a más de 15 personas. Ascenden al 80% del último salario y su duración varía de 24 a 36 e incluso hasta 48 meses.

ADMINISTRACIÓN INDUSTRIAL

En Italia existen dos maneras diferentes de hacerse cargo del desempleo: pago de beneficios ordinarios y de beneficios extraordinarios. (Ver Cuadro 2)

La estrategia de la lucha contra la pobreza se vuelve manifiesta en las actuales políticas orientadas a los problemas de trabajo y empleo. Los roles más conspicuos están a cargo de los contratos para adiestramiento y empleo, empleos socialmente valiosos, empleos de tiempo parcial, incentivos al empresariado y las intervenciones en apoyo a grupos de riesgo también a través de programas europeos como Now, Hoizon y Youthstart.

De todos modos, las acciones más relevantes todavía derivan de una lógica de **defensa pasiva**. Estas priorizan la defensa de trabajos permanentes y de un despido no traumático del excedente de trabajadores. Dadas la presente inestabilidad e incertidumbre de nuestra economía, mucha de la seguridad del bienestar social todavía depende del trabajo. Esta distorsión se hace evidente en la confusión entre «seguridad de bienestar social» y «bienestar social» que caracteriza la protección del ingreso en Italia.

LA VIVIENDA

Especialmente durante los últimos años, ha aumentado el número de familias viviendo en estado de pobreza. (Ver Cuadro 3)

La pobreza económica es principalmente un problema en la parte sur de Italia. En el norte, los pobres son mayoritariamente personas de edad «desempleadas».

Muchos son los problemas que se conjugan para generar pobreza: además de la inestabilidad e incertidumbre del empleo, existe también el problema del alojamiento. En Italia más del 70% de las familias posee su propia casa. Al mismo tiempo, los precios de la vivienda han aumentado más rápido que los salarios y la inflación. De 1985 a 1991 el precio de una vivienda aumentó un 80% en tanto que el promedio de los contratos salariales se incrementó en un 38%. En los 60, dos o tres años del ingreso medio por hogar eran suficientes para comprar una casa; en 1994 son necesarios cinco o seis años. En estos días, a los jóvenes les resulta mucho más difícil convertirse en propietarios de su vivienda; es también más difícil cambiar de alojamiento. El alojamiento

CUADRO 2.

FUERZA DE TRABAJO											
Población (dividida por condición), sectores de negocios con gente empleada y su sexo(a) - Porcentaje para las cuatro encuestas (los datos están expresados en miles) (b)											
Empleados					En busca de empleo						
Años	Agricultura	Industria	Otros sectores	Total	Desempleados	En busca de su primer trabajo	Otra gente en busca de empleo	Total	Total	Fuerzas no-laborales	Total de la población
Hombres											
1986	1.442	5.194	7.317	13.953	289	617	209	1.115	15.068	12.471	27.538
1987	1.413	5.111	7.322	13.485	313	665	251	1.228	15.074	12.512	27.586
1988	1.345	5.155	7.489	13.990	305	687	248	1.240	15.230	12.406	27.635
1989	1.261	5.103	7.487	13.851	286	676	257	1.220	15.071	12.598	27.669
1990 (c)	1.197	5.233	7.586	14.015	264	667	246	1.177	15.192	12.517	27.709
1991	1.165	5.259	7.678	14.102	256	645	241	1.142	15.244	12.535	27.779
1992	1.105	5.214	7.626	13.945	297	692	238	1.226	15.171	12.651	27.822
1993 (d)	1.045	5.145	7.141	13.332	490	518	90	1.098	14.430	12.979	27.409
1994	999	5.022	7.036	13.057	593	552	105	1.250	14.307	13.166	27.143
1995	956	4.934	7.043	12.933	597	599	115	1.311	14.244	13.315	27.559
1996	915	4.912	7.073	12.901	594	630	112	1.335	14.236	13.389	27.625
Mujeres											
1986	800	1.627	4.477	6.903	212	679	605	1.496	8.399	20.638	29.038
1987	756	1.605	4.630	6.991	234	689	681	1.604	8.595	20.483	29.077
1988	713	1.633	4.767	7.133	231	725	689	1.645	8.758	20.369	29.127
1989	685	1.650	4.818	7.153	221	728	697	1.646	8.799	20.369	29.168
1990 (c)	666	1.707	5.008	7.381	219	690	665	1.574	8.955	20.289	29.244
1991	658	1.656	5.175	7.490	213	640	657	1.511	9.000	20.335	29.335
1992	644	1.636	5.233	7.514	254	678	640	1.573	9.086	20.279	29.365
1993 (d)	623	1.579	4.932	7.135	354	487	395	1.236	8.371	20.627	28.997
1994	575	1.565	4.922	7.063	390	496	424	1.310	8.373	20.693	29.066
1995	534	1.560	4.982	7.077	408	551	455	1.414	8.490	20.591	29.081
1996	487	1.563	5.137	7.187	417	574	436	1.428	8.615	20.506	29.121
Hombres y mujeres											
1986	2.241	6.821	11.794	20.856	501	1.256	814	2.611	23.467	33.109	56.576
1987	2.169	6.716	11.952	20.836	547	1.354	932	2.832	23.669	32.995	56.664
1988	2.058	6.788	12.256	21.103	537	1.412	937	2.885	23.998	32.775	56.763
1989	1.946	6.753	12.305	21.004	507	1.405	954	2.865	23.870	32.967	56.836
1990 (c)	1.863	6.940	12.593	21.396	483	1.357	912	2.571	24.147	32.806	56.953
1991	1.823	6.916	12.853	21.592	469	1.285	898	2.653	24.245	32.870	57.114
1992	1.749	6.851	12.859	21.459	551	1.370	878	2.799	24.257	32.930	57.187
1993 (d)	1.669	6.725	12.073	20.466	845	1.005	485	2.334	22.801	33.605	56.406
1994	1.574	6.587	11.959	20.119	983	1.048	529	2.561	22.680	33.859	56.540
1995	1.490	6.494	12.025	20.010	1.005	1.150	570	2.725	22.734	33.906	56.641
1996	1.402	6.475	12.211	20.088	1.011	1.204	548	2.763	22.851	33.895	56.746

(a) Para las definiciones de los agregados y cambios efectuados a la encuesta véase la nota introductoria. (b) Al usar series de fuerza de trabajo, téngase en cuenta el hecho de que existen dos versiones de los datos relativos al porcentaje de 1990, debido a la utilización de dos sistemas diferentes de diseño de clasificaciones universales. Las dos versiones están disponibles para así hacer posible la confrontación de tiempos. (c) Los coeficientes del porcentaje de proyección a universales. Dichos coeficientes fueron adoptados a partir de 1991. (d) Los datos de 1993 en adelante han sido revisados mediante un ajuste de los procedimientos de ponderación (dispuestos para calcular los estimados que derivan de la encuesta) a la estructura de edad y género de la población italiana basada en el censo de octubre de 1991.

Fuente: ISTAT 1997.

CUADRO 3.

Incidencia de la pobreza en Italia, 1993 y 1994 (valores absolutos en miles y valores porcentuales)								
	1993				1994			
	Norte	Centro	Sur	Italia	Norte	Centro	Sur	Italia
Familias pobres	525	315	1.392	2.232	419	262	1.357	2.038
Familias residentes	9.771	4.047	6.945	20.763	9.537	3.881	6.602	20.020
Porcentaje de familias pobres en el total de familias residentes	5,4	7,8	20,0	10,7	4,4	6,8	20,6	10,2
Población pobre	1.275	836	4.351	6.462	1.122	726	4.610	6.458
Población residente	25.204	10.876	20.882	56.961	25.096	10.481	20.434	56.371
Porcentaje de pobres en el total de residentes	5,1	7,7	20,8	11,3	4,5	6,7	22,6	11,5
Distribución territorial								
Familias pobres	23,5	14,1	62,4	100,0	20,6	12,9	66,6	100,0
Familias residentes	47,1	19,5	33,4	100,0	47,6	19,4	33,0	100,0
Población pobre	19,7	12,9	67,3	100,0	17,4	11,2	71,4	100,0
Población residente	44,2	19,1	36,7	100,0	44,5	19,2	36,2	100,0

Fuente: datos procesados por ISTAT *Encuesta de gasto familiar 1993* y *Encuesta de gasto familiar 1994*.

absorbe el 18% del ingreso de las familias más pobres (con salarios mensuales por debajo de un millón) y 7,3% de los ingresos de las familias más ricas (cuyos ingresos mensuales superan los tres millones). La pobreza económica es de este modo más común entre aquellos que pagan alquiler que entre aquellos que son propietarios de sus hogares.

SALUD PÚBLICA

También en este campo las medidas tomadas por los gobiernos recientes (de 1992 en adelante) que intentan reducir costos por un lado, y separar el bienestar social de la salud pública por otro, pueden favorecer nuevas formas de exclusión. Esta nueva forma de marginalización actúa a través de dos mecanismos: a causa de la separación de tareas, varias instituciones en el sector se desembarazan recíprocamente de la responsabilidad en cuanto a los problemas y personas cuyas necesidades son complejas y no discriminables (pacientes de largo plazo, crónicos y mentales). Esta separación de tareas y la falta de «datos guía» también le hacen difícil el acceso a las personas que no poseen ni la información ni las habilidades necesarias (por ejemplo, inmigrantes residentes). La relación entre la pobreza y la salud pública se vuelve muy seria si también tomamos en cuenta factores como la mortalidad y la morbilidad. (Ver Cuadros 4 y 5)

EDUCACIÓN Y ADIESTRAMIENTO PROFESIONAL

La falta de educación y la exclusión social están fuertemente conectadas. El derecho a la educación es un derecho fundamental de los ciudadanos, pero en Italia sólo es parcialmente universal. La productividad del sistema escolar es todavía muy baja. Por cada 1000 adolescentes que comienzan la educación media sólo 177 van a la universidad. En la transición de la escuela primaria a la secundaria las tasas de deserción y fracaso escolar son extremadamente altas. (Ver Cuadro 6 y 7)

El 10% de las actividades de adiestramiento profesional están a cargo de gobiernos regionales; junto con el porcentaje llevado adelante por cuerpos provinciales, estas actividades alcanzan el 25% del total de la intervención pública. Cerca del 70% de dichas actividades dependen de cuerpos de adiestramiento e instituciones que operan sobre la base de acuerdos con regiones individuales. Las empresas privadas están a cargo del 73% de la educación básica o primaria y del 78% del adiestramiento en el segundo nivel. El sector de adiestramiento profesional ha demostrado su incapacidad para realizar las transformaciones necesarias para mejorar su efectividad y su conexión con el mercado laboral.

CUADRO 4.

Índice de mortalidad global en Italia en 1981/1982: algunos datos (mortalidad en el total de la población = 100)												
	Hombres						Mujeres					
	18-45			55-74			18-54			55-74		
	Centro-norte	Sur	Italia	Centro-norte	Sur	Italia	Centro-norte	Sur	Italia	Centro-norte	Sur	Italia
<i>Educación</i>												
Título universitario	51	79	58	75	103	82	91	59	83	74	49	69
Enseñanza media superior	71	74	73	85	102	90	83	76	82	83	64	79
Enseñanza media	87	96	90	99	111	103	95	70	93	96	79	93
Enseñanza primaria	117	104	114	103	99	104	105	93	102	101	93	100
Población alfabeta/analfabeto	201	149	155	104	59	97	171	147	144	103	108	104
<i>Hogar</i>												
En propiedad	93	96	94	93	94	92	96	98	96	95	98	96
Alquilado	112	113	113	118	123	121	107	105	108	109	107	109
<i>Profesión</i>												
Empresarios/profesionales			75			75			73			60
Gerentes			64			61			107			67
Empleados			69			63			73			40
Población auto-empleada			73			57			63			56
Operarios			80			53			56			46
Condición profesional inactiva			359			118			123			103
<i>Sectores de la economía</i>												
Agricultura			91			77			79			81
Industria			101			104			97			76
Servicios			103			112			107			108

Fuente: Costa e Faggiano [1994].

CUADRO 5.

Años de vida perdidos por cada 10.000 años de vida potenciales, referidos a personas de entre 18 y 64 años (estandarizados) residentes en Turín en los años 1981-1989, según indicadores sociales y algunas causas de muerte seleccionadas				
<i>Educación</i>				
Título universitario Enseñanza media superior	35,4	3,4	6,9	4,1
Enseñanza media	44,3	6,4	8,8	4,2
Educación primaria	46,7	9,8	12,0	4,1
Población alfabeto/analfabeto	47,1	15,1	20,0	7,9
<i>Hogar</i>				
En propiedad	37,5	4,6	8,0	3,7
Alquilado	49,3	9,0	9,2	4,3
<i>Profesión</i>				
Empresarios/Gerentes	32,0	2,7	5,9	2,1
Empleados	38,2	4,2	5,5	2,9
Población auto-empleada	39,2	4,2	8,6	6,5
Operarios	42,1	7,5	8,6	3,8
Desempleados	72,0	20,5	18,8	12,7

CUADRO 6.

«Censis» Lista regional sobre educación (índice resumen)			
	1985		1992
Noreste	234,47	Centro	234,80
Centro	234,27	Noreste	232,38
Noroeste	228,45	Noroeste	224,41
Sur e islas	183,66	Sur e islas	188,60
Italia	211,02	Italia	210,87

Fuente: Datos procesados por ISTAT [Censis 1993].

CUADRO 7.

Porcentaje de deserción durante los 2 primeros años de cursos divididos por tipos de educación (1992-1992)			
Tipo de educación	Hombres	Mujeres	Total
Escuela clásica	11,4	10,6	10,9
Escuela científica	11,2	9,9	10,6
Centro de formación docente	17,7	22,9	22,6
Escuela técnica	25,7	16,2	22,1
Escuela vocacional	42,4	35,1	39,1

Fuente: Isfol [1994].

● MANITese