

2013



Informe sobre los  
Presupuestos Generales del  
Estado 2013

Equipo de ESTUDIOS  
Cáritas Española

# LA REDUCCIÓN DEL GASTO COMO POLÍTICA

*Una lectura de las políticas de  
acción social*

Noviembre 2012

*“...Los créditos para satisfacer los intereses y el capital de la deuda pública de las Administraciones se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de sus presupuestos y **su pago gozará de prioridad absoluta**...” (Art. 135/3 de la Constitución Española)*

A	Algunas ideas fuerza	3
B.	La deuda del Estado: la opción de la reducción del gasto	6
C.	El gasto en pensiones: ¿el último salvavidas para muchas familias?	8
D.	El paradigma de la activación: el juicio del merecimiento	9
E.	Las prestaciones básicas de servicios sociales: la ruptura de un proceso consolidado	14
F.	La atención a la dependencia: un sistema en decrecimiento	18

El 14 de noviembre de 2012 fue aprobado por el Congreso de los Diputados el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2013 que consagran la reducción del gasto como la política principal para conseguir la estabilidad presupuestaria. El análisis que se presenta a continuación, ofrece una comparativa (2011, 2012 y 2013) entre las partidas presupuestarias recogidas en algunos capítulos relacionados más directamente con la acción de Cáritas; pretende ser, por tanto, un elemento más de análisis para comprender la situación actual y valorar el impacto de las políticas sociales en la lucha contra la pobreza y la garantía de determinados derechos sociales.

## A. ALGUNAS IDEAS FUERZA

1. El proyecto de presupuestos de 2013 **aumenta los gastos en un 2,4%** respecto a los presupuestos aprobados para 2012.

**Tabla 1: Total gasto Presupuestos Generales del estado 2013**

	2011	2012	2013
<b>En miles de euros</b>	315.991.525,11 €	311.776.637,58 €	319.460.601,94 €

La diferencia 2012 / 2013 se debe fundamentalmente **a dos partidas, pensiones y los pagos de la deuda.**

2. El **conjunto del gasto social** representa el 56% del conjunto de los gastos de los PGE 2,01% menos que en el 2011.

Además, la partida de Servicios Sociales, contempla más de mil millones de euros de obligaciones de ejercicios anteriores, con lo que el porcentaje de la misma sería realmente del 0,57% del conjunto del presupuesto y no del 0,9%. Con lo que la previsión de gasto social todavía bajaría más de lo que se refleja en las cifras de la tabla 2.

**Tabla 2: % de las políticas de gasto Presupuestos Generales del estado 2013**

	2011	2012	2013
JUSTICIA	0,5%	0,5%	0,5%
DEFENSA	2,2%	2,0%	1,8%
SEGURIDAD CIUDADANA E INSTITUCIONES PENITENCIARIAS	2,7%	2,7%	2,5%
POLÍTICA EXTERIOR	0,9%	0,5%	0,5%
<b>1º SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS</b>	<b>6,24%</b>	<b>5,75%</b>	<b>5,24%</b>
PENSIONES	35,5%	37,2%	38,1%
OTRAS PRESTACIONES ECONÓMICAS	4,3%	3,9%	3,8%
SERVICIOS SOCIALES Y PROMOCIÓN SOCIAL	0,8%	0,7%	0,9%
FOMENTO DEL EMPLEO	2,3%	1,8%	1,2%
DESEMPLEO	9,6%	9,2%	8,4%
ACCESO A LA VIVIENDA Y FOMENTO DE LA EDIFICACIÓN	0,4%	0,3%	0,2%
GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL	2,5%	0,9%	1,4%
<b>2º ACTUACIONES DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN SOCIAL</b>	<b>55,41%</b>	<b>53,97%</b>	<b>53,96%</b>
SANIDAD	1,3%	1,3%	1,2%
EDUCACIÓN	0,9%	0,7%	0,6%
CULTURA	0,3%	0,3%	0,2%
<b>3º PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE</b>	<b>2,60%</b>	<b>2,29%</b>	<b>2,04%</b>
<b>GASTO SOCIAL (2º+ 3º)</b>	<b>58,01%</b>	<b>56,25%</b>	<b>56,00%</b>
AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN	2,7%	2,7%	2,4%
INDUSTRIA Y ENERGÍA	0,9%	0,6%	0,5%
COMERCIO, TURISMO Y PIMES	0,5%	0,4%	0,3%
SUBVENCIONES AL TRANSPORTE	0,3%	0,5%	0,4%
INFRAESTRUCTURAS	3,0%	2,3%	1,9%
INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN	2,7%	2,0%	1,9%
OTRAS ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO	0,2%	0,2%	0,3%
<b>4º ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO</b>	<b>10,34%</b>	<b>8,68%</b>	<b>7,57%</b>
TRANSFERENCIAS A OTRAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	13,5%	15,9%	15,1%
ALTA DIRECCIÓN	0,2%	0,2%	0,2%
SERVICIOS DE CARÁCTER GENERAL	2,5%	2,2%	2,1%
ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y TRIBUTARIA	0,4%	1,7%	1,7%
<b>5º ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL</b>	<b>16,74%</b>	<b>20,06%</b>	<b>19,16%</b>
<b>6º DEUDA PÚBLICA</b>	<b>8,67%</b>	<b>9,25%</b>	<b>12,08%</b>

### 3. La deuda del Estado: la opción de la reducción del gasto

La principal política económica en nuestro país es garantizar el principio de estabilidad presupuestaria. **Las formas de hacerlo pueden ser diversas.** La opción elegida, vía reducción del gasto, está minando las principales políticas de acción social de nuestro país.

### 4. El gasto en pensiones: ¿el último salvavidas para muchas familias?

Los ligeros cambios en las Pensiones del sistema de **Seguridad Social**, tanto en las pensiones contributivas como en las no contributivas, indican un estancamiento (pendiente de revisión ante una posible intervención por parte de la Unión Europea). La reducción general de los niveles de renta o la desaparición de cualquier tipo de ingresos en muchas familias, **está convirtiendo a algunos pensionistas en una fuente fundamental de ingresos**<sup>1</sup>. Cualquier cambio, en términos de estancamiento o reducción, de las prestaciones de jubilación, tendría en el corto y medio plazo graves efectos para las familias.

### 5. El paradigma de la activación: el juicio del merecimiento

La actuación en los ámbitos del empleo está reconfigurando el panorama de las políticas de apoyo a los desempleados. Estamos pasando de un marco basado en los derechos subjetivos a un marco del “juicio del merecimiento”, donde la sociedad juzga, de forma individual la actuación de las personas sin tener en cuenta más elementos que los merecimientos personales. Las políticas de gasto, más allá de la necesidad o no de recortar, quitan sus focos de las políticas de fomento del empleo.

Algunas notas:

- El mayor descenso porcentual se da en el programa de “*Fomento de la inserción y la estabilidad laboral*” que pierde un 34% de sus fondos, más de 1.900 millones de euros.

---

<sup>1</sup> En la actualidad 300.000 hogares dependen de los ingresos de mayores: LAPARRA, M. y PÉREZ, B. (coord.) *et al* (2012) *Crisis y fractura social en Europa*, Colección Estudios Sociales, Barcelona: Fundación La Caixa: nº 35

- A diferencia de lo ocurrido en 2012 el presupuesto dirigido a la Renta Activa de Inserción para 2013 baja un 27% (300 millones de euros).
- El global de las **Prestaciones a los Desempleados** desciende entre 2012 y 2013 más de un 6% (más de 1.800 millones de euros). Entre 2011 y 2012 se produjo un descenso del 5,48%.
- La gestión de **acciones y medidas de políticas activas de empleo** por parte de las Comunidades Autónomas mantiene un descenso acumulado de más de 1.260 millones de euros desde los presupuestos de 2011 (a pesar de que “empleo y formación” ha aumentado un 12% en el último año).
- La Política de gasto del **Ministerio de Empleo y Seguridad Social**, en relación a la “Acción a favor de los emigrantes” y “Acciones a favor de los inmigrantes” continúa la tendencia que ya comenzó en 2012 de invertir el gasto a favor del primero de los colectivos.

#### 6. Las prestaciones básicas de servicios sociales: La ruptura de un proceso consolidado

Diversos indicadores apuntan a que el deterioro del sistema de prestaciones básicas podría dar lugar a la configuración de un modelo de atención donde cada vez aumenten más las transferencias, en términos de atención social, a las organizaciones del Tercer Sector de Acción Social. Y no por el aumento del número de organizaciones, sino por el debilitamiento de los mecanismos de atención del Estado.

El **Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales** (pilar de los servicios sociales de atención primaria) **desciende un 40% de 2012 a 2013** (un 43,18% de 2011 a 2012)<sup>2</sup>. Esto supone un descenso acumulado desde el **2011** de más de 57 millones de euros.

Los objetivos e indicadores de seguimiento del conjunto del Plan, “**saltaron en pedazos**” entre lo presupuestado y la ejecución prevista en el 2012. En el año 2013 continua la tendencia de descenso en los indicadores previstos, incluso con una disminución presupuestaria que presumiblemente reducirá la media de gasto por

---

<sup>2</sup> El Estado suele aportar entre el 7 y 10% del Plan total.

persona, salvo que se produzca un aumento en las aportaciones de las Comunidades Autónomas o las Corporaciones Locales...algo muy improbable).

### 7. La Atención a la Dependencia: un sistema en decrecimiento.

Diversas medidas legislativas han provocado una reducción del Sistema de Atención a la Dependencia, todas ellas argumentadas en aras a la sostenibilidad del mismo. No se está contemplando los retornos económicos que el gasto (concebido como inversión) genera en el conjunto de la sociedad. Por otro lado se está produciendo una concentración del gasto social en este sistema, con lo que de forma indirecta está perjudicando las actuaciones en otros ámbitos de acción social.

**Tabla 3: Evolución del gasto de algunas políticas en los PGE**

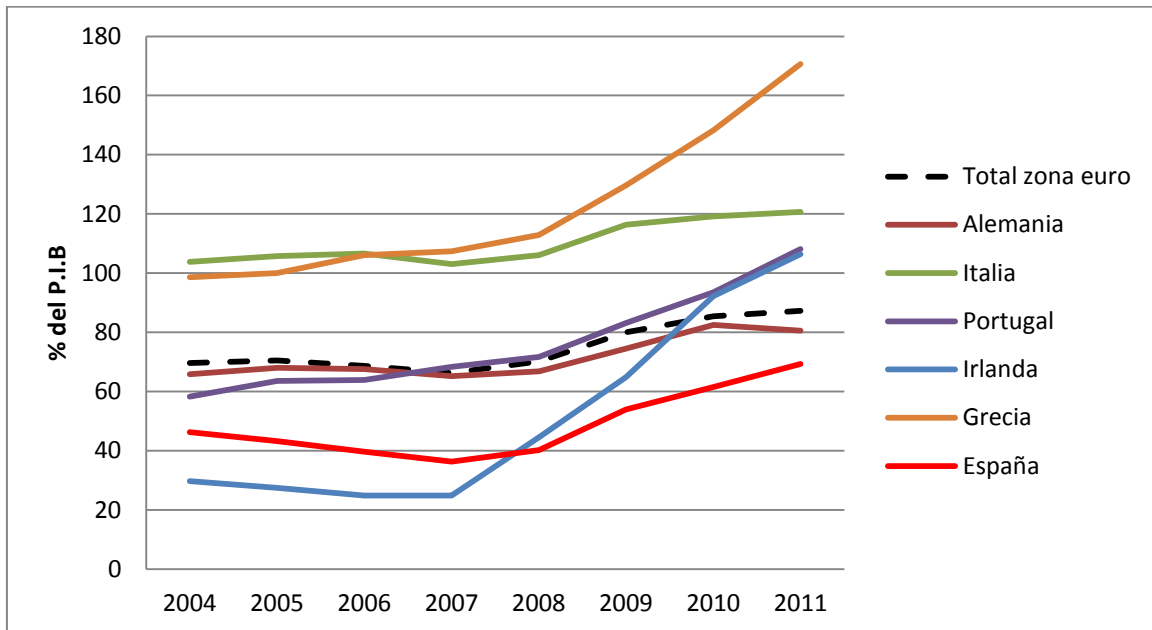
	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (proyecto)	% ajuste desde 2008
DESEMPLEO	15.777.077	19.615.946	30.974.836	30.474.060	28.805.053	26.993.696	71,09%
SERVICIOS SOCIALES Y PROMOCIÓN SOCIAL	2.087.902	2.508.624	2.737.038	2.521.584	2.119.017	2.848.494*	36,43%*
PENSIONES	98.011.777	106.098.579	108.282.712	112.215.755	115.825.934	121.556.511	24,02%
JUSTICIA	1.564.030	1.658.493	1.818.796	1.713.255	1.612.633	1.542.847	-1,35%
SEGURIDAD CIUDADANA E INSTITUCIONES PENITENCIARIAS	8.874.450	8.649.200	8.872.807	8.401.959	8.354.909	7.903.485	-10,94%
SANIDAD	4.433.817	4.622.917	4.634.602	4.255.135	3.975.625	3.852.271	-13,12%
OTRAS PRESTACIONES ECONÓMICAS	14.085.474	14.973.335	14.402.517	13.576.365	12.013.279	11.880.256	-15,66%
EDUCACIÓN	2.932.625	2.987.690	3.092.088	2.843.428	2.219.465	1.944.733	-33,69%
CULTURA	1.220.535	1.284.263	1.198.893	1.103.995	942.463	721.712	-40,87%
ACCESO A LA VIVIENDA Y FOMENTO DE LA EDIFICACIÓN	1.381.397	1.615.933	1.498.065	1.218.114	819.912	765.876	-44,56%
FOMENTO DEL EMPLEO	7.683.832	7.584.159	7.750.665	7.329.102	5.764.743	3.771.511	-50,92%
POLÍTICA EXTERIOR	3.468.485	3.676.851	3.547.956	2.747.733	1.680.616	1.492.266	-56,98%
GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL	11.233.052	12.920.486	6.362.290	7.770.591	2.901.115	4.436.299	-60,51%

\*Incluye 1.034 millones de euros de gastos comprometidos y no satisfechos en ejercicios anteriores de las obligaciones pendientes de pago de cuotas a la Seguridad Social de cuidadores no profesionales. El % real de descenso acumulado desde el 2008 sería de -13,08%, en términos homogéneos el presupuesto 2013 sería de 1.814.493,57 de euros. Elaboración propia a partir de los PGE.

## B. La deuda del Estado: la opción de la reducción del gasto

La reforma constitucional del 27 de septiembre de 2011 consagra el principio de estabilidad presupuestaria. En la exposición de motivos de la segunda reforma constitucional de nuestra historia, se apunta que en la actual situación de crisis económica se hacen “...cada vez más evidentes las repercusiones de la globalización económica y financiera”. En este contexto adquiere una mayor relevancia dicho principio “...un valor verdaderamente estructural y condicionante de la capacidad de actuación del Estado,”. Además el Pacto de Estabilidad y Crecimiento “tiene como finalidad prevenir la aparición de un déficit presupuestario excesivo en la zona euro, dando así confianza en la estabilidad económica de dicha zona y garantizando una convergencia sostenida y duradera de las economías de los Estados Miembros.” Se vincula a todas las Administraciones Públicas a dicho principio, y con ello reforzar nuestro compromiso con el conjunto de la Unión Europea.

**Gráfico 1: Deuda bruta nominal consolidada de las Administraciones Públicas**



Elaboración propia a partir de los datos del Banco Central Europeo

La reducción del déficit público se convierte así en un objetivo estructural de la política económica de cualquier gobierno. El camino para esa reducción tiene diferentes sendas que generan consecuencias diferentes. Debemos tener en cuenta que el volumen de la deuda en relación a nuestro P.I.B. no es de las más elevadas (Gráfico 1) en relación a la media de la zona euro; además, la estructura de la deuda ha de ser



tenida en cuenta. La deuda privada de empresas y bancos, en su conjunto es superior a la deuda de los hogares y de las Administraciones Públicas. Sin embargo se está haciendo caer el gran peso de los sacrificios sobre la reducción del gasto público y, paradójicamente, el aumento de la deuda para prestar al sistema financiero. No se está planteando, de forma paralela, una política de compensación vía ingresos de una manera decidida. Las consecuencias de este tipo de políticas afecta de una forma más directa a las capas más vulnerables de nuestra sociedad. Por ejemplo haciendo recaer sobre el conjunto de la sociedad el peso de los préstamos al sistema financiero.

La deuda es una de las aristas de esta crisis, no la única, pero sí el modo de afrontarla se está convirtiendo en un lastre para el conjunto de políticas sociales en España. A continuación esbozamos someramente algunas de las principales consecuencias en el ámbito de las políticas de gasto que se han aprobado en los últimos Presupuestos Generales del Estado.

### **C. El gasto en pensiones: ¿el último salvavidas para muchas familias?**

El actual sistema de pensiones está sujeto a un conjunto de variables relacionadas con el número de pensionistas (la evolución de la estructura demográfica, la participación en el mercado laboral, el volumen de las migraciones...) y el sistema de participación en el mismo (condiciones de acceso, períodos de cotización, actualizaciones de los importes...). Es la parte más importante, en términos cuantitativos, del gasto social en recogido en los PGE.

Desde Cáritas observamos que cualquier variación en el sistema, afecta más a aquellos pensionistas en situación de mayor vulnerabilidad en este momento. Aquellos que no solamente tienen las pensiones más bajas, sino aquellos que llevan ya varios años apoyando al conjunto de su familia, por ser un ingreso de carácter estable.

Los informes del Observatorio de la Realidad Social de Cáritas, de una forma indirecta, vienen recogiendo que el ingreso de los pensionistas está teniendo cada vez una mayor influencia en el sostenimiento de las familias más afectadas por la crisis. Más allá de las diferentes propuestas que se están poniendo sobre la mesa para el sostenimiento o reforma del sistema (su equilibrio financiero, las medidas de endurecimiento en el acceso al sistema, la indexación a las subidas del IPC, la

potenciación de los mecanismos mixtos con sistemas privados de pensiones...)<sup>3</sup> esta situación debería ser tenida en cuenta ante cualquier decisión de reforma del sistema de pensiones. Uno de los efectos en el que observamos la incidencia del sistema de pensiones en la actualidad se encuentra en la bajada que se ha producido en la tasa de riesgo de pobreza en España entre el año 2011 y el 2012. La reducción de la misma se ha producido en gran medida por la estabilidad de las percepciones de los mayores de 65 años en relación a la bajada de los ingresos del resto de la población.

**Tabla 4: Evolución de la tasa de pobreza en España**

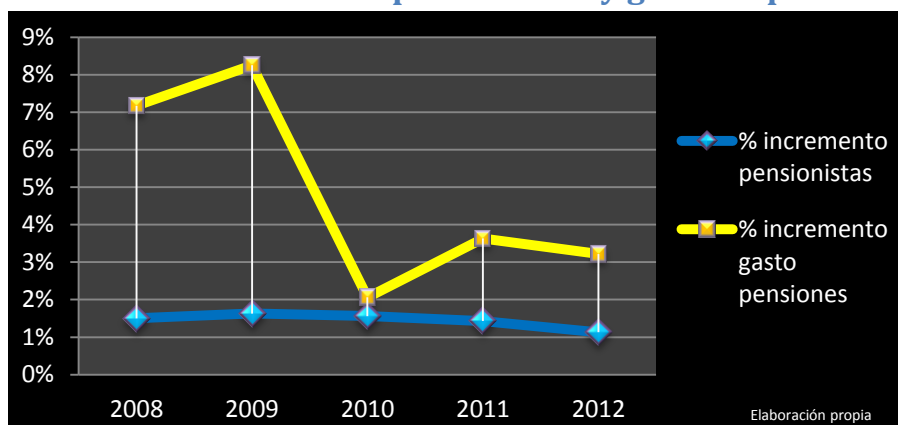
2008	2009	2010	2011	2012
19,6	19,5	20,7	21,8	21,1

Fuente: ECV. Para 2012 son datos provisionales

La Encuesta de Presupuestos Familiares 2012 nos ofrece otro indicador en la misma dirección: el gasto medio por persona en aquellos hogares cuyo sustentador principal (la persona que aporta el mayor ingreso a la economía familiar) es de 65 o más años, fue inferior a la media en 2006 y el mayor en el 2011. Las pensiones han permitido que el volumen de gasto en los hogares con pensionistas se haya sostenido en relación a otro tipo de hogares.

Ambos indicadores, tasa de riesgo de pobreza y gasto medio por persona, han de ser contemplados, además, en un contexto donde la evolución de los ingresos medios por hogar es decreciente desde el año 2009.

**Gráfico 2: Incremento de pensionistas y gasto en pensiones**



Elaboración propia a partir de datos de la Seguridad Social

<sup>3</sup> Ver como ejemplo el Informe de la OCDE sobre el futuro de las pensiones. <http://www.oecd.org/finance/privatepensions/oecd-pensions-outlook-2012.htm>

## D. El paradigma de la activación: el juicio del merecimiento

A lo largo de las últimas dos décadas, las medidas de activación han tenido cada vez más eco en el diseño de las acciones de política social y de empleo. El paradigma de la activación ha sido el elemento que ido reconstruyendo la forma de entender las mismas en el ámbito europeo. Siguiendo a Serrano y Moreno (2007)<sup>4</sup> tres de los principios básicos del paradigma de la activación son:

- *Individualización*: el objetivo de las políticas de activación perseguirían fomentar “una creciente personalización de las intervenciones” y reclamar “una mayor participación de la persona afectada”. El peso de la acción pasa al individuo en contrapartida a la pérdida de peso de las políticas de distribución de renta.
- *Énfasis en el empleo*: “el objetivo de estas políticas es la participación y autonomía económica a través del empleo. Se trata de políticas dirigidas a intervenir en los comportamientos del individuo frente al mercado de trabajo (incentivar, persuadir, motivar)”. La acción da una mayor preponderancia a la dimensión económica frente a la política o social.
- *Principio de contractualización*: de acuerdo con los autores “el contrato se convierte en la metáfora nuclear en la orientación y legitimación de estas políticas. Pero también implica una mutación en los términos del contrato social que articulaban tradicionalmente al concepto de ciudadanía. Se hace de éste un contrato moral, más que político o social: el acceso de los ciudadanos a sus derechos pasa a ser condicional, dependiente de la actitud y comportamiento de estos frente a su participación económica. Junto a esta soberanía de la figura del contrato como mecanismo de regulación social, se reafirma lo que podría calificarse como “norma de reciprocidad”, que hace de la cuestión del “merecimiento” un eje central en la legitimidad de la propia condición de ciudadanía.” De alguna manera se sustituye o complementa el principio graciable propio de los sistemas asistenciales o el derecho subjetivo de los sistemas más garantistas, por el “juicio del merecimiento”.

La aplicación de estos aspectos se ha realizado de múltiples formas en los diferentes países europeos. Y los mismos principios pueden llevarnos a situaciones diferentes.

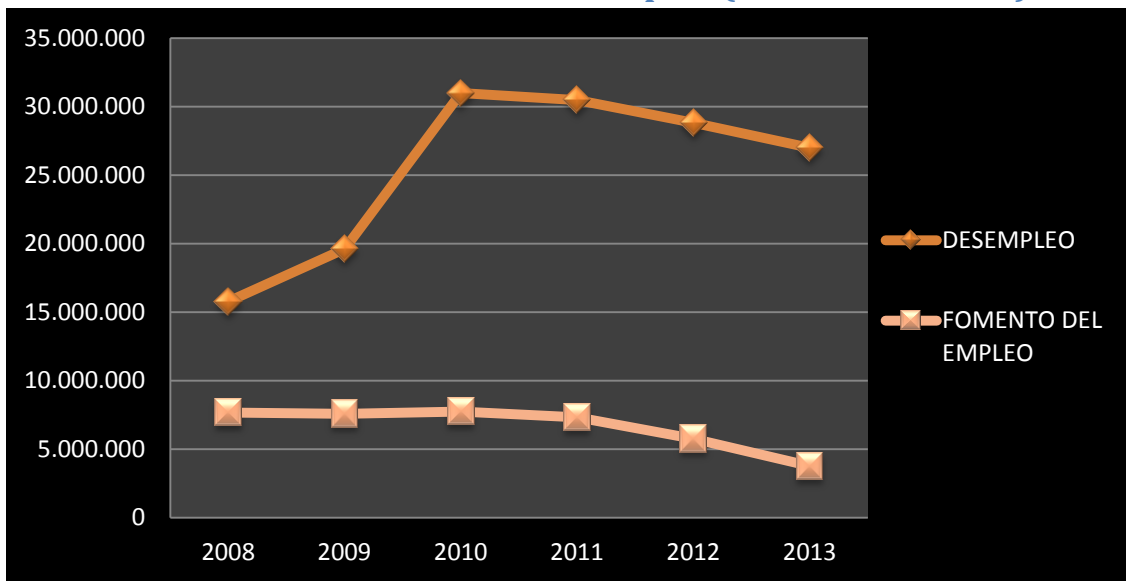
---

<sup>4</sup> *Política y Sociedad*, 2007, Vol. 44 Núm. 2: 31-44

En el caso español, pareciera que han pesado claramente los aspectos más economicistas y del pensamiento neoliberal que otros aspectos más de corte social, que también pertenecen al Modelo Social Europeo (garantía de derechos básicos, primacía del individuo sobre el mercado...).

Si nos fijamos en la evolución del gasto en materia de empleo desde el comienzo de la crisis (Gráfico 3), observamos que las políticas de desempleo, en términos de gasto, han comenzado a decrecer a partir del año 2011.

**Gráfico 3: Gasto en materia de empleo (en miles de euros)**



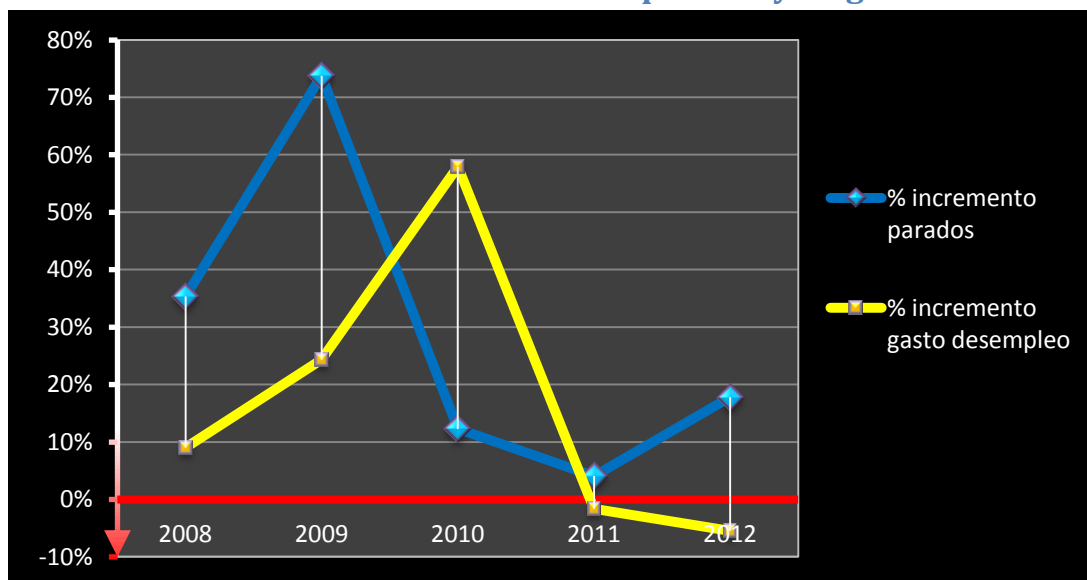
Elaboración propia a partir de datos de los PGE

Uno de los argumentos más utilizados para justificar dicho descenso, ha sido que las políticas de subsidios generan, de manera intrínseca, procesos que no estimulan el acceso al mercado de trabajo. Siguiendo esta línea de pensamiento, las políticas de rentas por desempleo, justificadas por la necesidad de satisfacer las necesidades básicas, o entendidas como derecho, en tanto en cuanto son fruto de un sistema de protección personal a través de un sistema cotizado, son disfuncionales en favorecer la motivación de los desempleados. Estos no se activarían “suficientemente” para acceder a procesos de reciclaje, formación, flexibilización, movilidad geográfica, etc. si esas rentas se convierten en elementos desmotivadores. Sin entrar a juzgar este tipo de afirmaciones, **parece evidente que “la motivación de los desempleados” no es el único factor de acceso a un empleo.**

Es más, podría ser entendible, desde esas mismas posiciones, que la reducción del gasto en desempleo, fuera compensado por una mayor inversión en acciones de fomento del empleo. Sin embargo la realidad del gasto nos demuestra lo contrario (Gráfico 3). Las políticas de fomento del empleo continúan decreciendo. **Se refuerza así la línea de caracterizar al sujeto como el “principal” responsable de la situación de desempleo.**

Políticas de rentas por desempleo y de fomento del empleo, dos de las herramientas en la lucha contra el paro, están en retroceso. En un contexto, en el que además, el número de parados sigue aumentando. Si bien el incremento de los mismos parecía suavizarse desde 2009, la tendencia se ha revertido a partir de 2011 coincidiendo con una desinversión en los gastos de desempleo (Gráfico 4), lo cual agrava aún más la situación. Parece necesaria una evaluación a fondo de la reforma del mercado de trabajo, elemento sobre el cuál sí se han acometido medidas, que de momento, no están repercutiendo en la reducción del desempleo. **Dejar a las personas al albur del mercado es uno de los elementos que puede agravar los problemas de cohesión en España.**

**Gráfico 4: Incremento del número de desempleados y de gasto en desempleo**



Elaboración propia a partir de datos de la EPA (INE) y de los PGE

Los indicadores de resultados que plantea el Ministerio de Empleo y Seguridad Social en la serie 2011 – 2013, nos ofrecen otro elemento más en la dinámica de reducción de

gastos en las políticas de garantía de rentas (Tabla 5). En “Prestaciones a los desempleados” se contempla un descenso del 7,8% entre la ejecución prevista a finales del año 2012 y el 2013. En concreto, en la Renta Activa de Inserción el descenso es del 26% en el número de beneficiarios previstos.

**Tabla 5: INDICADORES DE RESULTADOS DEL PROGRAMA 251M  
“Prestaciones a los desempleados”: Media mensual de beneficiarios**

	2011		2012		2013
	Presupuestado	Realizado	Presupuestado	Ejecución prevista	Presupuestado
Prestación contributiva	1.275.000	1.328.020	1.390.000	1.400.000	1.300.000
Subsidio por desempleo	1.336.600	1.184.119	1.143.000	1.120.000	1.062.000
Subsidio eventuales agrarios	147.000	147.197	140.000	125.000	115.000
Renta Activa de Inserción	131.000	186.316	220.000	210.000	155.000

Fuente: PGE. Presupuesto por programas y memoria de objetivos. Tomo IX (Sección 19)

La evolución que ofrecen las prestaciones a los desempleados en los tres últimos presupuestos presenta descensos porcentuales negativos en todos los casos entre 2012 y 2013 (Tabla 6). Los subsidios por desempleo serían la partida más afectada en términos absolutos en el conjunto del programa, con un descenso de más de 1.700 millones de euros de descenso acumulado entre el 2011 y el 2013 (más de un 25%).

**Tabla 6: Prestaciones, cuotas y rentas a Familias e instituciones sin fin de lucro del PROGRAMA 251M (en miles de euros)**

	2011	2012	2013	% DIFERENCIA 2012/2013
Prestación contributiva	14.705.975,61	14.329.070,00	14.069.010,14	-1,81%
Subsidio por desempleo	6.962.923,13	5.747.397,50	5.205.713,65	-9,42%
Subsidio eventuales agrarios	751.170,00	615.000,00	553.928,95	-9,93%
Para pago de cuotas, subvenciones y bonificaciones a la Seguridad Social	7.041.588,00	6.713.612,50	6.069.846,50	-9,59%
Renta activa de inserción, incluso obligaciones de ejercicios anteriores	678.630,00	1.098.039,07	797.500,76	-27,37%

Fuente: PGE. Presupuesto por programas y memoria de objetivos. Tomo IX (Sección 19)

**Tabla 7: Evolución del presupuesto de gastos de algunas partidas**

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	PRESUPUESTO DE GASTOS			DIFERENCIA 2012/2013
	2011	2012	2013	%
Pensiones no contributivas y prestaciones asistenciales	28.292,26	22.607,64	17.771,02	-21,39%
Prestaciones económicas por cese de actividad	2.963,70	14.825,45	25.481,10	71,87%
Acciones a favor de los emigrantes	116.658,28	89.701,55	76.702,34	-14,49%
Acciones a favor de los inmigrantes	140.964,81	66.489,63	62.412,85	-6,13%
Coordinación en materia de extranjería e inmigración	7.002,12	0	0	-100%
Fomento de la inserción y estabilidad laboral	7.316.265,41	5.759.558,48	3.765.341,59	-34,62%
Desarrollo de la economía Social y de la responsabilidad social de las empresas	6.536,41	5.184,80	6.169,27	18,99%
Prestaciones a los desempleados	30.474.059,63	28.805.052,82	26.993.695,96	-6,29%

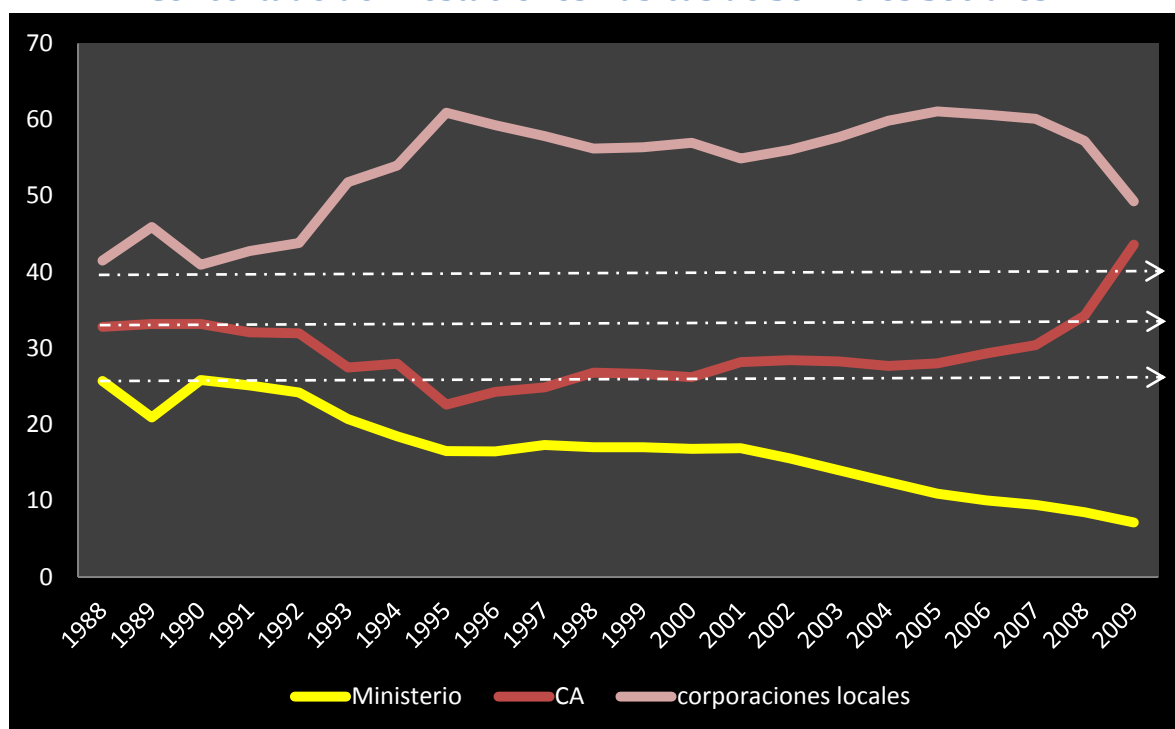
Fuente: PGE. Presupuesto por programas y memoria de objetivos. Tomo IX (Sección 19)

### **E. Las prestaciones básicas de servicios sociales: La ruptura de un proceso consolidado**

El conocido comúnmente como Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales ha sido desde su creación en el año 1988, herramienta de trabajo fundamental del sistema público de atención social. Comprende “ *la cofinanciación de proyectos para el mantenimiento y desarrollo de prestaciones básicas de servicios sociales (información y orientación de acceso a los recursos sociales, alojamiento, ayuda a domicilio y apoyo a la unidad de convivencia y calidad de vida en el entorno personal, integración social en el entorno comunitario y fomento de la solidaridad) y los equipamientos a través de los cuales se hacen efectivas esas prestaciones (centros de servicios sociales, albergues y centros de acogida), así como en actividades de formación para los profesionales de los servicios sociales y creación y mantenimiento de sistemas de intercambio de información homologados.*” (PGE 2013).

La participación en la cofinanciación por parte del Ministerio de Sanidad Política Social e Igualdad (MSPSI) ha sido decreciente porcentualmente en relación con la parte aportada por Comunidades Autónomas (CCAA) y Corporaciones Locales (CL). La parte más relevante de la financiación siempre ha sido cubierta por las CL. Desde el año 2007 se observa una tendencia de incremento de las CCAA para compensar la caída de las CL y del MSPSI (Gráfico 5).

**Gráfico 5: Evolución del porcentaje de participación en la financiación del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales**



Elaboración propia; fuente Memoria del MSPSI

Si ese incremento se mantuviera en el tiempo, en la inversión económica absoluta, el sistema podría seguir siendo sostenible. Sin embargo, en espera de la confirmación de los datos de la memoria del Plan Concertado desde 2010, otros indicadores apuntan a que el Plan se está quebrando:

- En primer lugar, las propias CCAA están endureciendo el acceso al sistema de atención<sup>5</sup>, lo que hemos denominado como las tres rémoras: requisitos de

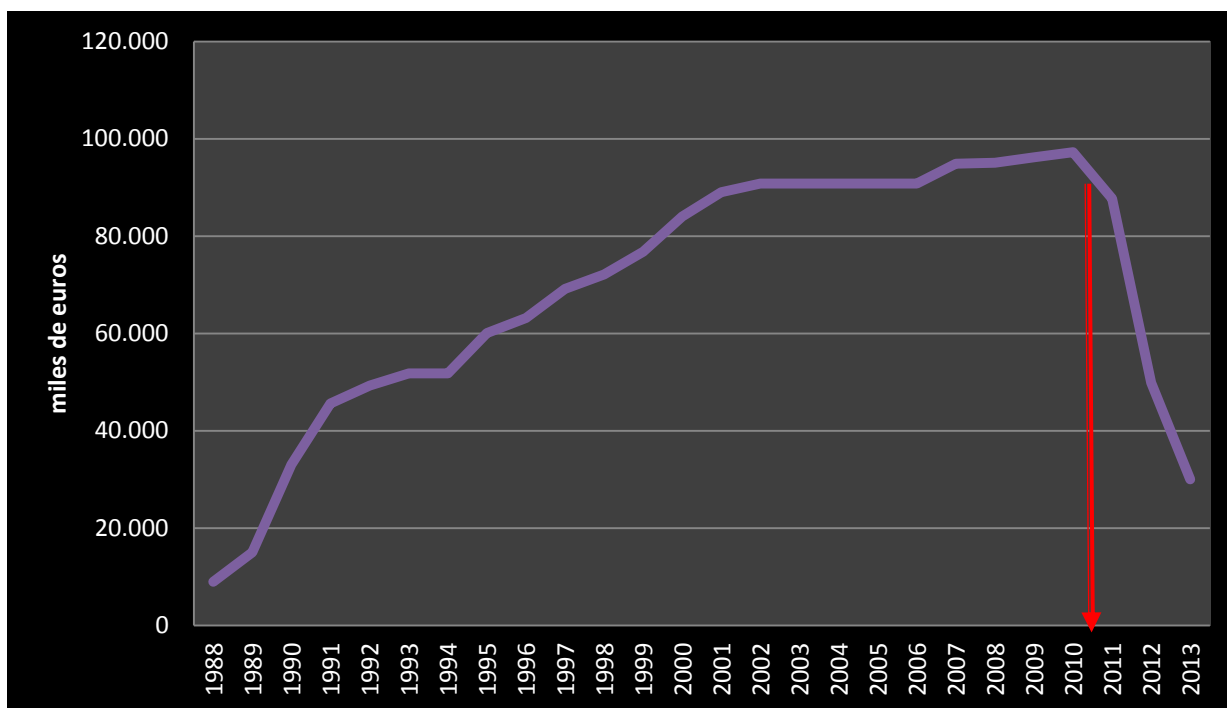
<sup>5</sup> Ver VII Informe del Observatorio de la Realidad Social de Cáritas



acceso más duros, retrasos en la tramitación, reducciones presupuestarias de las ayudas y del número de ayudas. Esto es un reflejo de las dificultades del acceso a la financiación del Plan y del cambio en las prioridades políticas de inversión.

- En segundo lugar, a partir del año 2011 se observa una caída muy relevante de la cantidad absoluta de financiación de la aportación del MSPSI al conjunto del Plan (Gráfico 6). El mimetismo con el que algunas CCAA pueden proceder en relación a sus presupuestos, puede desequilibrar el conjunto del mismo.

**Gráfico 6: Evolución del gasto del MSPSI en el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales**



Elaboración propia; \* Datos no consolidados por encontrarse en distintas fases de ejecución; fuente MSPSI y PGE

- En tercer lugar, la inversión del Estado en el Plan Concertado (en términos relativos a los PGE) desciende en términos económicos y en personas atendidas (más de 550.000). Si en el 2011 el gasto medio por persona era de 13,04 euros, lo previsto para 2013 es de 4,86 euros, un descenso acumulado desde el 2011 del 62,7% (Gráfico 7).

### Gráfico 7: Gasto medio por usuario del presupuesto del MSPSI en el Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales



Elaboración propia a partir de los datos del PGE

- En cuarto lugar, la previsión de descenso del número de usuarios atendidos en los PGE del 2012, quedó muy lejos de la realidad. Se preveía un descenso, respecto al 2011, del 48% de usuarios en el sistema de atención primaria<sup>6</sup>. Pretender cambiar la realidad vía previsiones económicas de gasto no parece el camino más adecuado.
- Por último, la distribución territorial de dichos fondos, refuerza la idea de que, o bien las Corporaciones Locales y las Comunidades Autónomas consiguen compensar la reducción de las transferencias de los PGE vía otros ingresos, o el sistema de prestaciones básicas de servicios sociales se resentirá extraordinariamente. Podemos enfrentarnos al riesgo de que las transferencias, en términos de atención, a las organizaciones del Tercer Sector, pueden comenzar a conformar, por la vía de los hechos, un modelo de acción social alejado de una política de derechos sociales.

<sup>6</sup> Ver Presupuesto por programas y memoria de objetivos. Tomo XIII (sección 26) pág. 143. P.G.E.

**Tabla 7: Distribución del presupuesto del Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en los PGE para CA**

Comunidad Autónoma	Euros		
	2012	2013*	Cantidad reducida
Andalucía	9.272.263,48	5.908.226,69	-3.364.036,79
Aragón	1.631.628,31	1.038.215,56	-593.412,75
Principado de Asturias	1.477.647,80	939.195,00	-538.452,80
Illes Balears	909.285,50	579.120,24	-330.165,26
Canarias	2.060.136,75	1.311.272,25	-748.864,50
Cantabria	727.993,47	462.095,94	-265.897,53
Castilla-La Mancha	2.482.052,76	1.581.328,32	-900.724,44
Castilla y León	3.593.820,27	2.289.475,35	-1.304.344,92
Cataluña	6.697.445,71	4.266.885,91	-2.430.559,80
Extremadura	1.628.332,09	1.035.214,94	-593.117,16
Galicia	3.938.981,47	2.508.520,83	-1.430.460,64
Comunidad de Madrid	5.413.333,05	3.447.715,83	-1.965.617,22
Murcia	1.391.946,11	885.183,79	-506.762,33
La Rioja	706.332,60	450.093,45	-256.239,15
Comunitat Valenciana	4.686.752,23	2.985.619,89	-1.701.132,35
Ciudad de Ceuta	235.444,20	150.031,15	-85.413,05
Ciudad de Melilla	235.444,20	150.031,15	-85.413,05

\* Estimación en base a los criterios del 2012

## F. La Atención a la Dependencia: un sistema en decrecimiento.

A lo largo del 2012 se han producido una serie de reformas legislativas (Ley 2/2012 de Presupuestos Generales del Estado y el RD-Ley 20/2012 de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad) que han producido, sin pretender ser exhaustivos, los siguientes cambios:

- Ampliación de los sistemas de copago.
- Incompatibilidad entre prestaciones del sistema.
- Reducción del dinero en prestaciones.
- Desaparición / reducción de descuentos en las cuotas de la Seguridad Social de los cuidadores.
- Cambios en los grados de reconocimiento.
- Reducción general de la financiación del sistema.
- ...

Una de las principales argumentaciones para estos cambios ha sido “Los datos estructurales y las cifras más significativas del gasto en materia de dependencia, analizadas en la evaluación de resultados, muestran que debe corregirse una situación que pone en riesgo **la sostenibilidad** del Sistema que, además, ha supuesto consecuencias perjudiciales para el empleo y la viabilidad de los sectores productivos de servicios relacionados con la dependencia.” (B.O.E. de 14 de julio de 2012, pág 50435)

La sostenibilidad del sistema es el principal argumento esgrimido, sin embargo, diversos estudios (Zubiri, et al. 2010; Díaz, 2011) mantienen que las tasas de retorno de los recursos dedicados por la Administración a la Dependencia oscilan entre 0,43 y 0,59 céntimos por cada euro. Además, en relación a los puestos de trabajo generados, los beneficios directos e indirectos que proporciona el sector son muy superiores a los supuestos perjuicios, en la medida que se concibe **el gasto como inversión**.

Sin embargo, si analizamos los datos económicos de los PGE para el MSPSI, desde el punto de vista de las prioridades, observamos otro efecto más oculto que se está produciendo también como efecto de las reducciones presupuestarias (Tabla 8). Éste tiene que ver con el orden de prioridades en la financiación del gasto. El montante de mayor gasto tiene que ver con el sistema de atención a la dependencia.

**Tabla 8: Distribución en las partidas relacionadas con la acción social del presupuesto 2013 del MSPSI (en miles de euros)**

EVOLUCIÓN PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO	PRESUPUESTO DE GASTOS		
	2012	2013	DIFERENCIA %
Al IMSERSO para el mínimo garantizado en Dependencia	1.287.179,32	1.087.179,32	-15,54%
Plan Nacional sobre Drogas	18.486,08	14.844,48	-19,70%
Otros servicios sociales del Estado	181.817,98	159.136,16	-12,48%
Atención a la infancia y a las familias	5.255,32	4.377,63	-16,70%
Promoción y servicios a la juventud	28.601,40	28.541,86	-0,21%
Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres	24.970,27	18.952,81	-24,10%
Actuaciones para la prevención integral de la violencia de género	23.905,94	22.197,34	-7,15%

Fuente PGE

En la medida que las partidas se van reduciendo, los gastos en acciones especializadas no relacionadas directamente con dicho sistema van siendo cada vez más insignificantes. Se puede aducir que la mayoría de las competencias de las partidas especializadas son competencia exclusiva de las CA. Sin embargo, las diferentes Cáritas Diocesanas refieren el descenso generalizado en la financiación pública de proyectos especializados<sup>7</sup>. ¿Hasta qué punto la concentración de recursos en alguna parte del sistema de atención, puede desactivar la compleja malla de actuaciones en el conjunto de la red de atención relacionada con la exclusión?

---

<sup>7</sup> VI y VII Informe del Observatorio de la Realidad Social de Cáritas