

# NUEVAS PROPUESTAS PARA NUEVOS TIEMPOS



EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK **ES**



## Contenido

### PRIMERA PARTE

#### EL ESCENARIO ACTUAL. CRISIS Y RESPUESTAS INSTITUCIONALES

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>10</b>
<b>2. EL IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA SOBRE LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL: LA SITUACIÓN EN ESPAÑA .....</b>	<b>13</b>
2.1. BREVE APUNTE METODOLÓGICO: ¿CÓMO SE MIDE LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL? .....	13
2.2. ¿DE DÓNDE VENIMOS Y EN QUÉ PUNTO ESTAMOS? .....	15
2.2.1. Evolución de la Tasa AROPE: una visión en conjunto y por Comunidades Autónomas.....	15
2.2.2. Profundizando en los componentes de la pobreza y la exclusión social	19
2.2.3. ¿En todas las Comunidades Autónomas existe la misma desigualdad?	24
2.2.4. Más allá de los números ¿qué percepción se tiene de la desigualdad y la pobreza?.....	26
2.3. ¿QUIÉNES Y CÓMO SON LAS PERSONAS POBRES Y/O EXCLUIDAS SOCIALMENTE?.....	33
2.3.1. Algunas variables a tener en cuenta: ¿mujer u hombre? ¿edad? ¿nivel educativo?.....	33
2.3.2. ¿Personas pobres empleadas, paradas, inactivas...? El empleo como factor determinante de pobreza y exclusión social .....	35
2.3.3. ¿Vivienda en propiedad o de alquiler? La vivienda: un factor de mucho peso en la definición de la pobreza .....	43
2.3.4. Hogares sin ingresos.....	46
2.3.5. Los perfiles de pobreza y exclusión social .....	48

<b>3. HACIENDO FRENTE A LAS CONSECUENCIAS DE LA CRISIS: ¿CÓMO RESPONDEN LAS INSTITUCIONES?</b> .....	<b>50</b>
3.1. LOS EFECTOS DEL AJUSTE FISCAL.....	50
3.2. EL “PARAGUAS” DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL ¿HASTA DÓNDE LLEGA?.....	68
3.2.1. Coberturas frente al desempleo: prestaciones por desempleo y renta activa de inserción.....	70
3.2.2. Las rentas mínimas de inserción.....	81
3.3. LA REFORMA LABORAL Y POLÍTICA LABORAL PARA CREAR EMPLEO: UNA FORMA DE LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL.....	87
3.3.1. ¿Qué efectos sobre el empleo ha tenido la reforma laboral de junio de 2010?	87
3.3.2. El nuevo escenario social a partir de la reforma laboral de 2012.....	91
3.3.3. Asegurando unos mínimos: el salario mínimo interprofesional.....	94
<b>4. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES ESTADÍSTICAS</b> .....	<b>96</b>
<b>5. TABLAS Y GRÁFICOS</b> .....	<b>98</b>
<b>6. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>109</b>
<b>7. PONENCIA MARCO: ¿UN NUEVO MODELO SOCIAL EMERGENTE? UNA REFLEXIÓN OBLIGADA</b> .....	<b>112</b>
7.1. INTRODUCCIÓN. NO ES DE HOY, Y NI SIQUIERA DE AYER.....	112
7.2. LA SEMÁNTICA DE LOS SIGNOS: EXTENSIÓN, INTENSIDAD, CRONIFICACIÓN Y LAS TRANSICIONES EN LOS PROCESOS DE EMPOBRECIMIENTO.....	114
7.2.1. La crisis nos ha traído un aumento de la pobreza y la exclusión, nuevos fenómenos de pérdida de derechos, “y más aún”.....	114
7.3. LA GRAMÁTICA DE LOS FENÓMENOS QUE CONFORMAN LA ESTRUCTURA SOCIAL.....	119
7.3.1. La red de los fenómenos.....	120
7.3.2. La estructura de los fenómenos.....	121
7.4. LA SINTAXIS DE LOS ACONTECIMIENTOS: TODAS LAS CRISIS REDEFINEN LAS RELACIONES SOCIALES.....	122

7.4.1. De lo que ya no parece haber duda es de que estamos en presencia de un modelo social emergente.....	123
7.4.2. Se ha iniciado la re-estructuración de las relaciones sociales.....	125
7.5. UNAS MEDIDAS ACORDES ¿A QUÉ MODELO SOCIAL? .....	127
7.5.1. Las trampas .....	127
7.5.2. ¿Qué propuestas? .....	128
<b>8. MESA REDONDA" ¿ES LA POLÍTICA SOCIAL LA "CENICIENTA" DE LA CRISIS? RETOS Y POLÍTICAS PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL .....</b>	<b>131</b>
8.1. INTERVENCIÓN DE LUIS AYALA.....	131
8.1.1. Origen del problema del paro, pobreza y exclusión .....	131
8.1.2. Consecuencias de las políticas de austeridad .....	133
8.1.3. ¿Qué alternativas podrían plantearse a esta política de austeridad? .....	136
8.2. INTERVENCIÓN DE BEGOÑA PÉREZ ERANSUS .....	139
8.2.1. Origen del problema del desempleo y la pobreza en España.....	139
8.2.2. Consecuencias de las políticas de austeridad .....	141
8.2.3. Alternativas a esta política de austeridad .....	142
8.3. INTERVENCIÓN DE LUIS SANZO GONZÁLEZ .....	143
8.3.1. Los orígenes del paro, la pobreza y la exclusión en España .....	144
8.3.2. Las consecuencias de la política de austeridad en España.....	163
8.3.3. ¿Qué hacer en esta situación?.....	171
8.3.4. Garantizar un equilibrio en las aportaciones de los distintos sectores sociales.....	174
8.3.5. Un compromiso para adaptarse al proceso de globalización.....	175
8.3.6. Una Europa más solidaria .....	176
<b>9. PROPUESTAS.....</b>	<b>179</b>
9.1. FORMACIÓN .....	179
9.2. EMPLEO .....	179
9.2.1. Potenciar la Economía social .....	180
9.2.2. Fomentar el emprendimiento y la creación de empresas .....	181

9.2.3. Apoyar la contratación .....	181
9.2.4. Luchar contra la economía sumergida .....	182
9.2.5. Mejorar la empleabilidad .....	182
9.2.6. Trabajar colectivos específicos .....	182
9.2.7. Explorar nuevos yacimientos de empleo .....	183
9.2.8. Confeccionar itinerarios realistas y adecuados a las exigencias de los mercados de trabajo .....	183
9.2.9. Evitar la cronificación .....	184
9.2.10. Impulsar el papel del Tercer sector en la creación de empleo .....	184
9.2.11. Otros .....	184
9.3. APOYO AL MANTENIMIENTO DE LOS INGRESOS: PENSIONES, PRESTACIONES DE DESEMPLEO, RAI, PNC Y RMI. ....	185
9.4. ACCESO Y MANTENIMIENTO DE LA VIVIENDA, DESAHUCIOS... ..	186
9.5. PAPEL DE EAPN-ES Y, EN GENERAL, DEL TSAS .....	188
9.6. MEJORA DE LA EQUIDAD Y DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN: REDUCCIÓN DEL FRACASO ESCOLAR Y DEL ABANDONO ESCOLAR PREMATURO. 189	
9.7. GARANTÍA DE LA EQUIDAD, LA CALIDAD, LA SUFICIENCIA Y LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD.....	190
9.8. OTRAS POLÍTICAS PARA DISMINUIR EL IMPACTO DE LA CRISIS EN LOS GRUPOS VULNERABLES DE POBLACIÓN E INCREMENTAR LA EFICIENCIA EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS. ....	192
9.8.1. Refuerzo Protección social: .....	192
9.8.2. Consolidación Fiscal: .....	192
9.8.3. Acción Institucional: .....	193
<b>10. ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS .....</b>	<b>194</b>

# PREFACIO

---

A lo largo de los dos últimos años, la Red Europea de Lucha Contra la Pobreza y la Exclusión Social del Estado Español (EAPN-ES), con la colaboración y participación de la Plataforma de ONG de Acción Social; la Plataforma del Voluntariado de España (PVE), diversas universidades y otras entidades públicas y privadas de ámbito nacional, regional y local, ha elaborado diferentes propuestas a medio y largo plazo con el objetivo de contribuir tanto a la lucha contra la crisis, como a la erradicación de la pobreza y exclusión social en el conjunto del territorio nacional.

Sin embargo, la intensidad, profundidad y extensión de la crisis actual sobrepasa enormemente la efectividad y alcance de las medidas concretas que las diferentes administraciones han implementado. La consecuencia ha sido la prolongación de la crisis en el tiempo y, por tanto, un incremento formidable de sus efectos sociales. En este sentido, los análisis y estudios realizados por diferentes entidades muestran un gran aumento de la pobreza, de la pobreza extrema, de la privación y de la desigualdad económica.

Por otra parte, y desde un punto de vista estructural, las consecuencias de la crisis han puesto en cuestión la función protectora de la administración pública y, por tanto, han reducido las prestaciones básicas del Estado de Bienestar y aumentado su correlato, que es la desigualdad en el acceso a los bienes y servicios. Todas estas cuestiones alimentan el bucle, o espiral creciente de la crisis y contribuyen a su reproducción.

Aunque es reconocido que las medidas más efectivas para solventar la crisis deben ser pensadas a medio y largo plazo, las organizaciones sociales no pueden permanecer impasibles ante el deterioro acelerado de las condiciones de vida y el aumento enorme del número de familias que viven en condiciones extremas, ni esperar a que, tal como se asegura, la restitución del crecimiento económico resuelva los agudizados problemas de pobreza y exclusión.

Por ello, además del trabajo corriente en atención directa a personas en situación de vulnerabilidad, las entidades que componen la EAPN-ES han puesto en marcha un completo proceso participativo de análisis y agregación de ideas para promover una posición conjunta del TSAS ante la situación actual, y proponer una respuesta multidimensional que permita detener la degradación en las condiciones de vida que ha supuesto la crisis para un creciente número de personas y familias.

En líneas generales, el compromiso ha consistido en construir un análisis de las consecuencias de la crisis para el conjunto de la sociedad española; formalizar posteriormente una consulta, mediante encuesta a 87 redes y entidades, para obtener propuestas y medidas a corto plazo que se deben implementar

inmediatamente para reducir y paliar las consecuencias sociales más directas de la crisis y, finalmente, convocar una conferencia con el objetivo de discutir y llegar a un acuerdo sobre las propuestas más importantes y necesarias.

Todo este trabajo supuso la creación de una ingente cantidad de información que se pone ahora a disposición de la sociedad española. El informe está estructurado en tres partes. La primera contiene un completo análisis sobre la situación actual y las respuestas que han dado las instituciones públicas a la misma; la segunda parte desarrolla las líneas de reflexión que deben servir de herramientas para construir una alternativa y la tercera parte describe el contenido concreto de las propuestas que se han alcanzado.

En conjunto, todo ello supone una valiosa contribución para detener las consecuencias más perversas de la crisis, sin embargo, el trabajo del TSAS no acaba aquí, queda lo más importante: conseguir que se implementen...

# Primera Parte

---

El escenario actual:

Crisis económica y respuestas institucionales<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Elaborado por el CEET, Fundación Tomillo, para EAPN.

## 1. INTRODUCCIÓN

La actual crisis económica ha puesto de manifiesto, de manera patente, el problema estructural que supone el fenómeno de la pobreza y la desigualdad en el mundo. Según los recientes informes de la OCDE (2011) durante las dos décadas anteriores a la crisis económica global, la renta real disponible de los hogares se incrementó en un 1,7% al año en los países del área. Pero, en la gran mayoría de ellos, los ingresos de los hogares más ricos crecieron un 10% más rápido que los ingresos del 10% de los más pobres, en consecuencia asistimos a un empeoramiento de la desigualdad. Las razones que se esgrimen para explicar esta situación son diversas, desde los cambios en la distribución de los salarios principal, fuente de ingresos de los hogares, en la medida en que han crecido a un ritmo mayor los salarios más altos que los más bajos, hasta la propia composición de los hogares como consecuencia del envejecimiento de la población o la tendencia a hogares más pequeños pasando por la globalización con todo lo que ello conlleva.

España, lejos de ser ajena a este panorama vive el fenómeno de cerca, un problema que se ha agravado de forma exacerbada como consecuencia de la profunda crisis económica. Quizá se haya perdido una oportunidad irrecuperable en los tiempos de bonanza. El elevado crecimiento económico experimentado desde mediados de la década de los noventa, que permitió reducir la brecha de renta respecto a los países europeos, no ha llevado consigo, sin embargo, una reducción proporcional de las tasas de pobreza y exclusión social durante dicho período. En la actualidad, la sociedad española no sólo presenta tasas mayores de pobreza y exclusión social, sino también un incremento de las desigualdades de renta y una mayor dificultad en el acceso a determinados bienes y servicios.

Este desalentador panorama se explica, en gran parte, porque no se han abordado de manera adecuada los problemas estructurales que están en la base de las desigualdades: elevado desempleo, falta de cohesión social y territorial, deficiencias en la educación, reducción del gasto social, entre otros.

**La crisis económica que estamos viviendo no ha venido sino a empeorar la situación, aumentando la pobreza y fomentando la aparición de nuevos fenómenos de exclusión social, discriminación y pérdida de derechos.** No hay más que mirar un poco más allá para constatarlo con nuestros propios ojos, o tomar conciencia de los escalofriantes datos que arroja uno de los últimos informes del Observatorio de la Realidad Social de Cáritas (2011a), en el que se pone de manifiesto “el empeoramiento de la situación de las personas y familias más vulnerables, y la cronificación de las dificultades sociales”. Según señalan Renes y López (2011) las demandas de ayuda social se han duplicado

en tres años a raíz de la crisis (de 400.000 a 950.000), además "las demandas más intensas y extensas, por este orden, tienen que ver con la alimentación, la vivienda y el empleo".

Llegados a este punto son muchas las cuestiones que cabe plantearse: ¿Qué impacto está teniendo la crisis sobre la pobreza en nuestro país? ¿En qué punto nos hallamos exactamente ante un fenómeno que crece cada día a expensas de los datos económicos, sobre todo, del empleo? ¿Quiénes son las personas más afectadas? ¿Cómo es la respuesta de las políticas gubernamentales ante esta situación? Y lo que es más importante acaso es ¿es sostenible a largo plazo esta situación? ¿Es la sociedad en la que deseamos vivir, que queremos construir?

El presente documento nace con la firme aspiración de dar respuesta a algunas de estas cuestiones pero, también, con la intención de ser punto de partida para el debate y la reflexión a todos los agentes económicos y sociales implicados en la lucha contra la pobreza y la exclusión, ante la urgente necesidad de frenar su aumento y de mejorar la eficiencia y eficacia de las respuestas institucionales, dado que la situación actual pone en duda los procedimientos y las políticas seguidas hasta ahora y complica la tarea de garantizar el crecimiento económico y el bienestar de la ciudadanía.

Este debate ya ha comenzado y se ha instalado tanto entre el movimiento social, prueba de ello es este informe, como en la agenda política, sobre todo, impulsada desde instancias europeas, cifradas en los objetivos de la Europa 2020 y con los que España se ha comprometido.

Lo que parece estar claro es que la pobreza, la desigualdad y la exclusión social suponen un gran deterioro, no sólo, para las personas afectadas, sino, también, para el conjunto de la sociedad y pone en entredicho los principios y valores sobre los que se basa el modelo económico y social actual. Pero ¿se están haciendo todos los esfuerzos para erradicar este problema?

En este contexto, y en aras de cumplir con los fines que se proponen de manera sistemática y ordenada, este documento se estructura en dos grandes bloques, además de la presente introducción:

- El primer bloque (epígrafe 2) se centra en el diagnóstico de la situación, ofreciendo un panorama de la realidad actual en todas sus dimensiones. A su vez se subdivide en los apartados que a continuación se señalan:
  - El primer apartado (epígrafe 2.1.) realiza una aproximación a algunos aspectos metodológicos a tener en cuenta antes de proceder al análisis.
  - En el segundo apartado (epígrafe 2.2.) se estudia, por un lado, la evolución reciente, desde 2008 hasta la actualidad, del fenómeno de la pobreza en España al objeto de esclarecer el impacto de la crisis. También, se ahonda en los componentes de la pobreza (renta, privación

material severa y baja intensidad en el empleo) para poner de relieve la importancia de cada uno de ellos. Por último, se incluye un acercamiento a la percepción y opinión de la ciudadanía acerca de la desigualdad y la pobreza en un intento de testar qué es lo que demanda la sociedad.

- Por su parte, el tercer apartado de este bloque (epígrafe 2.3.) se profundiza en la definición y características de las personas que están en riesgo de pobreza y exclusión social. Así, se consideran ciertas variables sociodemográficas, como el sexo, la edad, el nivel educativo y otros factores determinantes como la vivienda o la influencia de pertenecer a un hogar sin ingresos. No obstante, se hace especial hincapié, por las lógicas implicaciones de la crisis económica y la relevancia que este hecho está adquiriendo, en el problema de la pobreza de las personas ocupadas, en la relación empleo y pobreza. Por último, se realiza un acercamiento a los perfiles más comunes.
- El segundo bloque (epígrafe 3) aborda la cuestión de la respuesta institucional con el fin de poner sobre la mesa las actuaciones que desde el ámbito gubernamental se están articulando ante esta situación crítica. Para ello, se analizan:
  - En el primer apartado (epígrafe 3.1.) el sistema de protección social y, en particular, la protección frente al desempleo así como las rentas mínimas de inserción, en qué consisten y cómo han evolucionado.
  - El segundo apartado (epígrafe 3.2.) se enfoca a las políticas laborales, como medio de lucha frente a la pobreza y, en concreto, se estudian los efectos de la reforma del mercado laboral de julio 2010 sobre la creación de empleo, al ser éste uno de los mejores antídotos frente a la pobreza y el salario mínimo interprofesional en tanto que instituye un límite mínimo que impide los salarios muy bajos origen de la pobreza de las personas trabajadoras.
  - El estudio se completa con la bibliografía y fuentes estadísticas y un anexo de tablas y gráficos de gran utilidad y en el que se recogen con detalle algunos datos de interés.

## 2. EL IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA SOBRE LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL: LA SITUACIÓN EN ESPAÑA

### 2.1. BREVE APUNTE METODOLÓGICO: ¿CÓMO SE MIDE LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL?

Antes de sumergirse en la concreción de los datos es conveniente dar un breve repaso a los indicadores sobre los que se apoyará la descripción de la pobreza y la exclusión social en España. La pobreza y la exclusión son fenómenos multidimensionales y complejos de medir, lo que hace que los indicadores que existen sean aproximaciones al fenómeno desde las limitaciones que supone el despliegue de aparatos estadísticos a escala regional, nacional o europea. El indicador de referencia que se utiliza en este documento es el de tasa de riesgo de pobreza y exclusión social, también conocido como AROPE por sus siglas en inglés (*at-risk-of poverty and exclusion*). Este indicador fue creado en el marco de la Estrategia Europa 2020, por lo que se halla armonizado a nivel europeo y permite comparaciones entre distintos países.

El nuevo indicador trata de trascender la medición de la pobreza basada únicamente en lo monetario, como la clásica tasa de riesgo de pobreza, y añadir a este elemento factores como la exclusión de los hogares para acceder a ciertos bienes, o su exclusión del mercado de trabajo. De esta manera, el nuevo indicador combina tres factores: renta, privación material severa, y baja intensidad del trabajo. Veamos a continuación a qué hace referencia cada uno de ellos:

1. Renta. Este factor es lo que se conocía anteriormente como la tasa de riesgo de pobreza, o lo que es lo mismo, el porcentaje de población que tiene unos ingresos por debajo del umbral de la pobreza. El umbral de la pobreza se define como el 60% de la renta mediana<sup>2</sup> equivalente<sup>3</sup>. Este umbral depende del nivel general de prosperidad de cada país y se mide sobre la base de un valor central de la distribución de las rentas (mediana) que, además, tiene en cuenta el tamaño de los hogares. Es importante tener claro que se trata de una medida relativa, esto significa que el valor

<sup>2</sup> La renta mediana es el valor de la renta que deja al 50% de la población por debajo de ese valor.

<sup>3</sup> La conversión de la renta del hogar a renta personal se realiza utilizando la escala de equivalencia de la OCDE modificada que pondera a la primera persona adulta del hogar con 1, al resto de personas adultas con 0,5 y a las y los menores de 14 años con 0,3.

del umbral de la pobreza varía según se modifica la distribución de la renta. En realidad se trata de una medida de desigualdad.

2. Privación material severa. Hace alusión a la población que no puede permitirse al menos 4 de los 9 ítems seleccionados a nivel europeo: pagar el alquiler o una letra, mantener la casa a una temperatura adecuada, afrontar gastos imprevistos, una comida de carne, pollo o pescado (o su equivalente vegetariano) al menos 3 veces por semana, unas vacaciones fuera de casa al menos una semana al año, un coche, una lavadora, un televisor en color y un teléfono (fijo o móvil).
3. Baja intensidad de empleo. Relación entre el número de personas que trabajan en un hogar y el de las que están en edad de trabajar. Por ejemplo, en un hogar con dos adultos en el que sólo trabaja una persona a jornada completa, la intensidad del trabajo es de 0,5, mientras que si trabajan los dos, la intensidad del trabajo es de 1. El indicador comprende a las personas que viven en hogares con una intensidad de empleo inferior al 0,2.

Teniendo en cuenta estos parámetros, una persona en riesgo de pobreza y exclusión social es aquella cuyo nivel de renta se encuentra por debajo del umbral de la pobreza y/o sufren privación material severa y/o residen en hogares con baja intensidad de empleo.

Otro aspecto destacado a tener en cuenta es que el indicador AROPE toma como referencia el hogar, lo que implica todos los miembros de un hogar que se halla en situación de riesgo de pobreza y exclusión son pobres. No es posible, por tanto, que un hogar haya miembros pobres y no pobres y, en este sentido, la metodología de cálculo de la tasa AROPE asume la hipótesis de que la unidad familiar, o el hogar, redistribuye de manera equitativa la renta y el consumo entre sus miembros.

Por último, y en lo que respecta a la metodología empleada en este estudio, cabe realizar las siguientes apreciaciones:

- Los indicadores aquí expuestos se han calculado respetando de manera rigurosa los estándares y metodologías definidos por EUROSTAT de manera específica, utilizando los algoritmos y sintaxis facilitados por el Instituto Nacional de Estadística (INE).
- Las principales fuentes estadísticas empleadas son:
  - En el ámbito nacional: la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) y la Encuesta de Población Activa (EPA) elaboradas por el INE así como los datos estadísticos de registro facilitados por el Servicio Estatal Público de Empleo (SEPE).

- En el ámbito europeo: las dos encuestas poblacionales que están armonizadas para el conjunto de la Unión Europea y que se corresponden con la ECV y la EPA, en concreto, la *Survey on Income and Living Conditions* (EU-SILC) y la *European Union Labour Force Survey* (LFS).

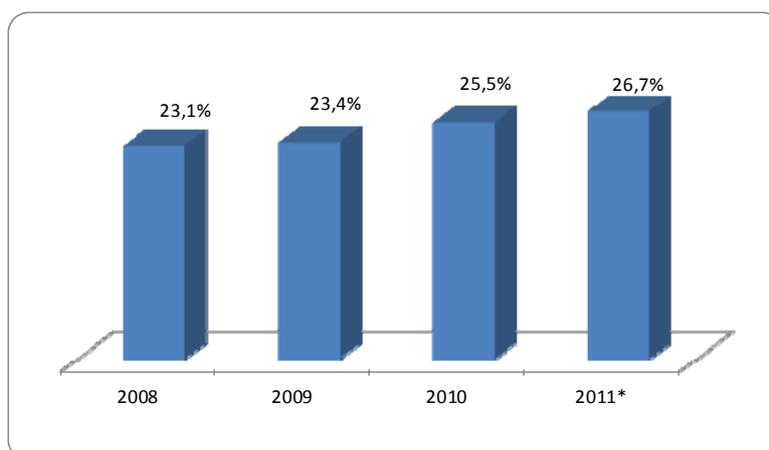
## 2.2. ¿DE DÓNDE VENIMOS Y EN QUÉ PUNTO ESTAMOS?

### 2.2.1. Evolución de la Tasa AROPE: una visión en conjunto y por Comunidades Autónomas

El nuevo indicador definido por la Estrategia Europa 2020, llamado tasa de riesgo de pobreza y exclusión social, o tasa AROPE es el que se emplea en este documento como indicador principal para medir la pobreza y la exclusión social. En el anterior epígrafe se ha explicado que este nuevo indicador se construye en base a la suma de tres factores: la renta (es decir, los ingresos), la privación material severa y la baja intensidad de trabajo en el hogar. Los últimos datos disponibles para llevar a cabo el cálculo de la tasa AROPE son de 2010 (el INE sólo ha publicado el dato provisional correspondiente a 2011), por esta razón el período de análisis que se toma como referencia para estudiar el impacto de la crisis sobre el fenómeno de la pobreza y la exclusión social se centra entre los años 2008 y 2010.

En virtud de los resultados que arroja la tasa AROPE se puede concluir que la proporción de personas en riesgo de pobreza y exclusión social en España se incrementó desde el 23,1% de 2008 hasta el 26,7% de 2011, es decir, que, en estos años, la situación con respecto a la desigualdad de la renta ha empeorado (Gráfico 1).

**Gráfico 1. Evolución de la Tasa de riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE) en España. Periodo 2008-2011.**



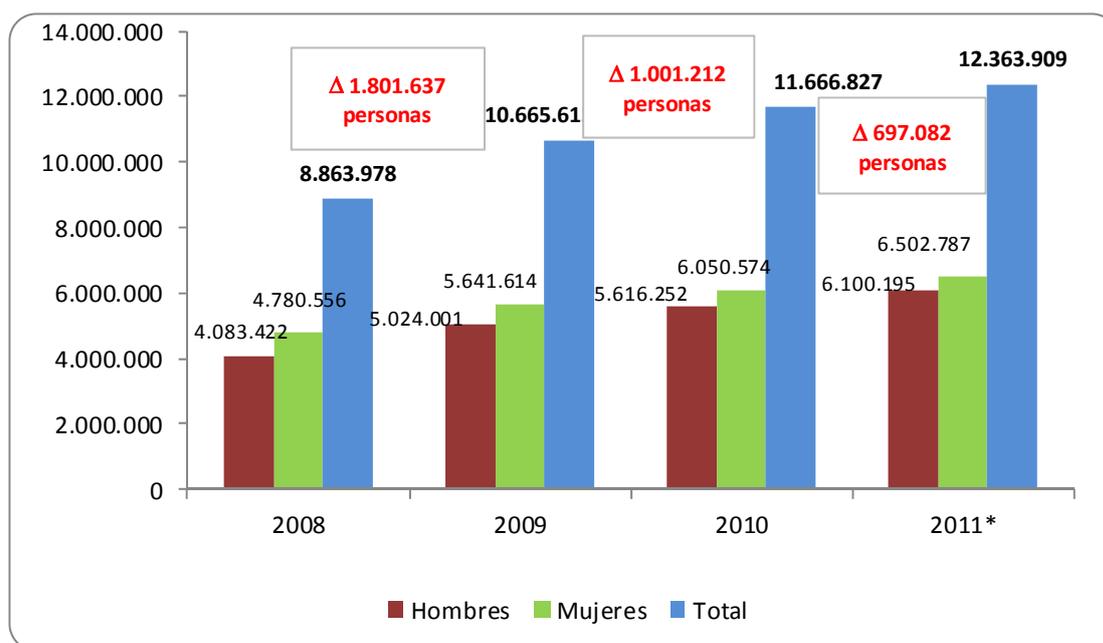
NOTA: Dato de 2011 provisional, publicado por el INE.

Fuente: Elaboración de CEET a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (2008-2010), INE.

Si se toma como referencia el número de personas que se halla en situación de riesgo de pobreza y exclusión social los resultados son reveladores en cuanto al impacto de la crisis económica. Así, en 2011<sup>4</sup>, el número de personas AROPE ascendía a 12,3 millones de personas y sólo en un año, el crecimiento de esta cifra fue de un millón de personas que se sumaba al incremento de 1,8 millones de personas de 2008 a 2009, a lo que habría que añadir 697 mil personas en el último año 2011. El balance total en el período que media de 2008 a 2011 son 3.499.00 personas más en situación de pobreza y exclusión social en España.

Este ascenso ha sido más intenso en el caso de los hombres cuyo crecimiento, entre 2008 y 2011, se cifró en el 49,4 % (2,02 millones de hombres más en la pobreza) frente al 36,0% de las mujeres (1,72 millones de mujeres más en la pobreza), (Gráfico 2).

**Gráfico 2. Evolución del número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE) en España desagregada por sexo. Periodo 2008-2011.**



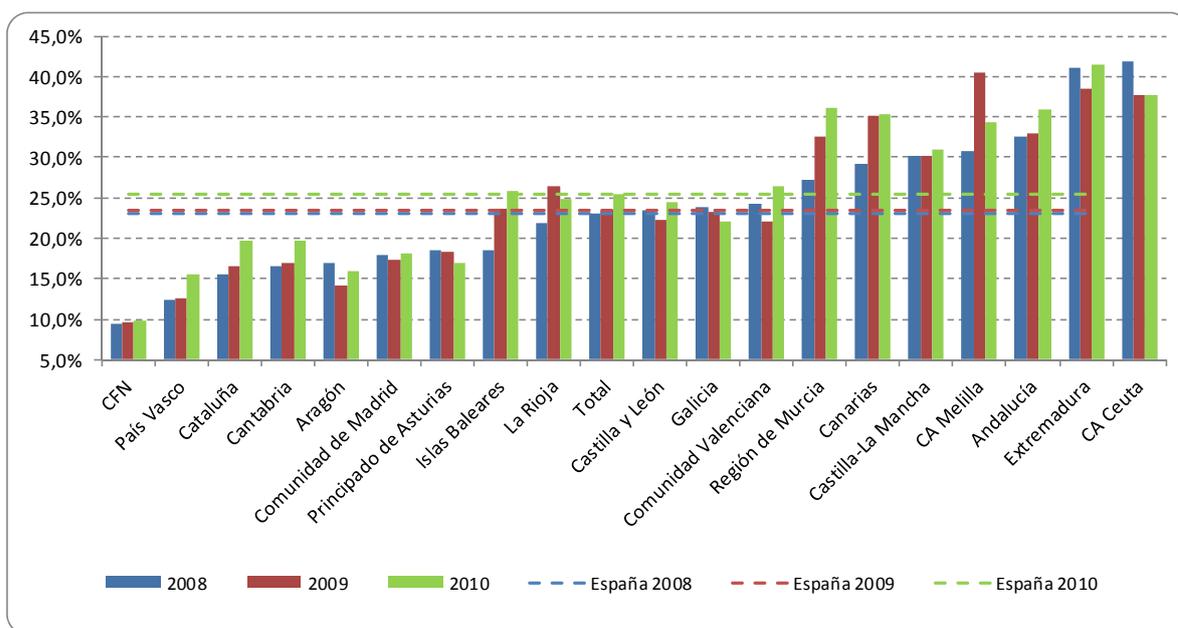
*NOTA: Las cifras referidas a 2011 son provisionales y se han calculado en base al dato de Tasa AROPE facilitado por el INE y los datos de población de 2011 correspondientes a la revisión del Padrón municipal.*

*Fuente: Elaboración de CEET a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (2008-2010) y Padrón Municipal, INE.*

<sup>4</sup> Datos provisionales, ver nota al pie del gráfico 2.

El análisis por Comunidades Autónomas también confirma esta tendencia del crecimiento de la pobreza. Así, a excepción de Asturias (1,6 p.p.) Aragón (1,1 p.p.), Ceuta (4,2 p.p.) y Galicia (1,9 p.p.) regiones en las que se redujo la tasa AROPE, en el resto de autonomías este indicador subió de forma patente. En especial, cabe resaltar los casos de Murcia (8,8 p.p.), Islas Baleares (7,2 p.p.) y Canarias (6 p.p.) donde los incrementos de la tasa AROPE, entre 2008 y 2010, superaron los cinco puntos porcentuales (Gráfico 3).

**Gráfico 3. Evolución de la Tasa de riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE) en España, por CCAA. Periodo 2008-2010.**



Fuente: Elaboración de CEET a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (2008-2010), INE.

Por otro lado, y tomando como referencia el contexto europeo, hay que poner de relieve que la situación de España en cuanto a pobreza e exclusión social se refiere ha empeorado ostensiblemente desde 2008 y en relación con nuestro entorno más próximo. Así, la tasa AROPE de España para el año 2010 (25,5%) es superior a la de la Unión Europea 15<sup>5</sup> (21,6%) y a la de la UE-27<sup>6</sup> (23,2%).

Además, el gap o brecha que separa la tasa AROPE española respecto al indicador de la UE-15 y que se fue acortando desde 2006 hasta 2008 (la diferencia entre ambas tasas era de 2,6 p.p. en 2005 y se redujo a 1,3 p.p. en 2008), acercándonos, de esta forma, a los niveles de pobreza europeos, se ha

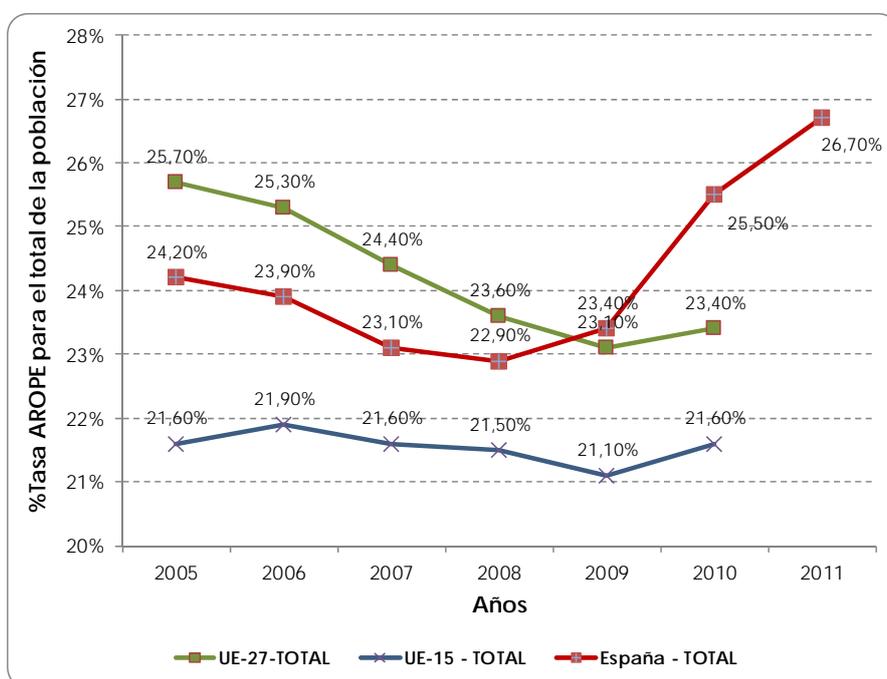
<sup>5</sup>LA UE-15 está integrada por los siguientes países: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia.

<sup>6</sup> La UE-27 está conformada por los países de la UE-15 y Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Hungría, Eslovaquia, Eslovenia, Malta y Chipre.

disparado en los últimos años alcanzando, en 2010, una distancia de 3,9 puntos porcentuales (Gráfico 4).

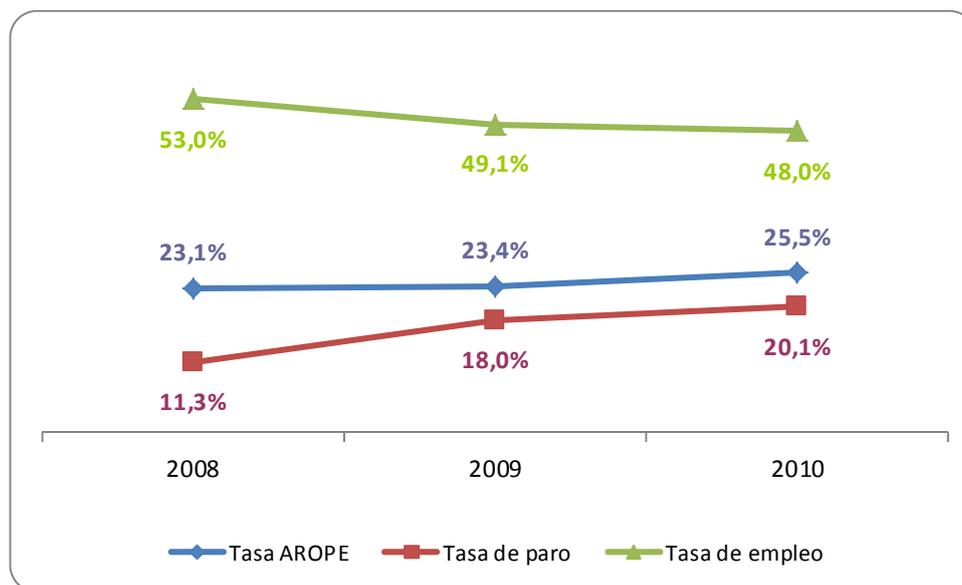
Por lo que se refiere a la comparativa con la tasa de AROPE de la UE-27 es de destacar que, si bien nos habíamos mantenido por debajo de los niveles de pobreza y exclusión social hasta 2009, la crisis económica nos ha arrastrado a cotas más altas. Ello se debe, sobre todo, a que el crecimiento del número de personas AROPE en España estos dos años ha sido muy pronunciado (del 9,6% entre 2009 y 2010), no siendo igual en el resto de Europa (2,5% en UE-27 y 1,6% UE-15), (para mayor detalle consulte el Capítulo 5, Gráfico 50).

**Gráfico 4. Tasa AROPE para la UE-27, UE-15 y España. Datos en porcentajes. Años 2005-2010.**



*Fuente: Elaboración de CEET a partir de la Living conditions and social protection (varios años), Eurostat.*

Gráfico 5. Evolución comparada de la tasa de riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE), la tasa de paro y la tasa de empleo en España. Periodo 2008-2010.



Fuente: Elaboración de CEET a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (2008-2010) y la Encuesta de Población Activa (media de los años 2008, 2009 y 2010), Instituto Nacional de Estadística.

A la luz de estos primeros datos puede afirmarse que la crisis económica ha tenido un claro impacto en el crecimiento de la tasa AROPE y, por tanto, en la pobreza y en la exclusión social en España. Aunque se profundizará con posterioridad sobre este punto, cabe adelantar aquí que este hecho, en gran medida, viene dado por el pronunciado ascenso de las tasas de desempleo que se han generado en el período que media entre 2008 y 2010 con un incremento de 8,8 puntos porcentuales (p.p.), pasando del 11,3% al 20,1%. Otro factor a tener en cuenta es la reducción de las tasas de empleo hasta el 48% en 2010, aunque con menos intensidad (5 p.p.), (Gráfico 5).

## 2.2.2. Profundizando en los componentes de la pobreza y la exclusión social

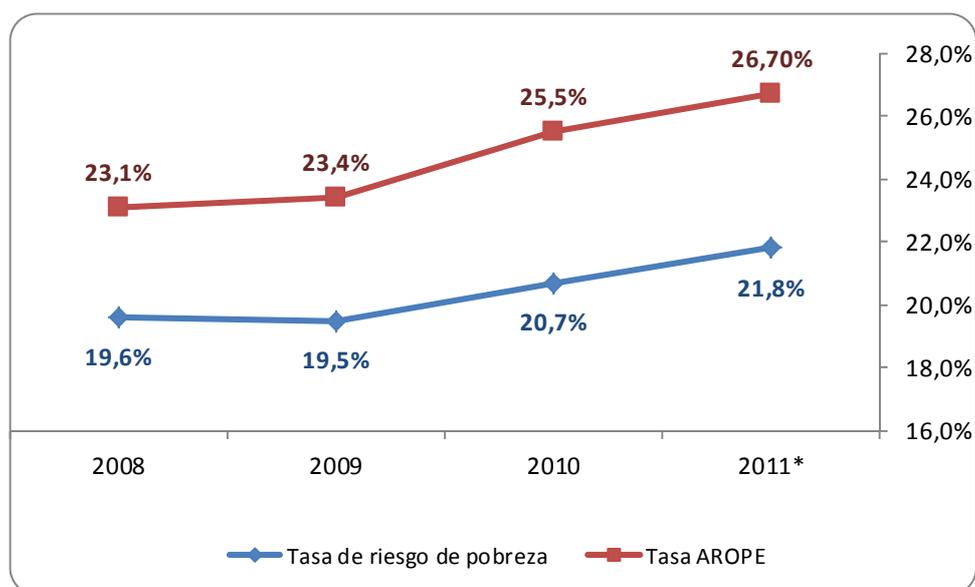
### *La tasa de riesgo de pobreza*

El análisis de la tasa de riesgo de pobreza, que mide el porcentaje de la población con una renta por debajo del umbral de la pobreza, o lo que es lo mismo, por debajo del 60% de la renta mediana equivalente resulta interesante por dos motivos: primero, porque sólo tiene en cuenta la renta, esto es, mide pobreza en cuanto a los ingresos monetarios y, en segundo lugar, porque permite un estudio más amplio en términos de tiempo.

Como es lógico, y en la medida en que el indicador AROPE incluye la tasa de pobreza, entre sus componentes, las cifras de pobreza y exclusión social son

siempre superiores. No obstante, al observar la evolución de ambos durante el periodo 2008-2011 es de señalar que la brecha entre estos dos indicadores se ha ido ampliando. Así, según los datos provisionales de 2011, la diferencia entre la tasa AROPE y la tasa de riesgo de pobreza es en el momento actual cuando es más pronunciada, alcanzando los 4,6 p.p., lo que significa que los factores relativos a la privación material severa y la baja de intensidad en el empleo han ido ganando peso en estos años (Gráfico 6).

**Gráfico 6. Evolución de la tasa de riesgo pobreza y la tasa riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE) en España. Período 2008-2010.**



NOTa: Datos de 2011 provisionales.

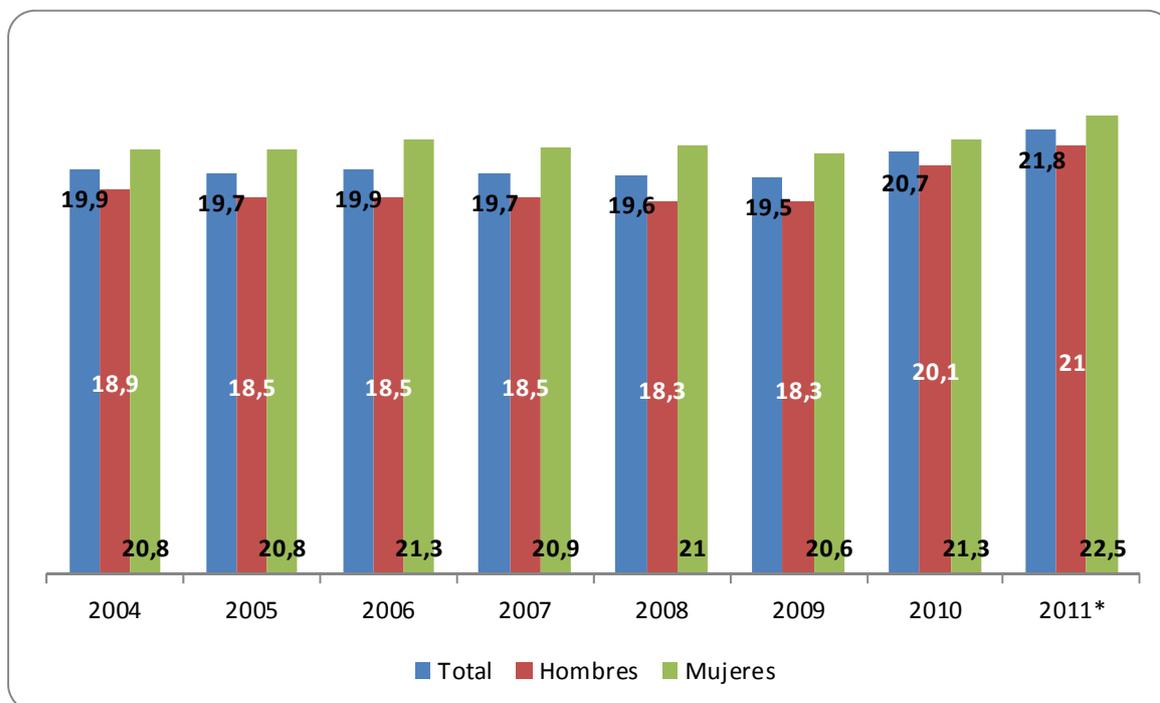
Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (2008-2011), INE.

Por lo que respecta a la evolución temporal, cabe resaltar que la tasa de riesgo de pobreza total para España creció de forma moderada desde 2004 (19,9%) a 2009 (20,9%), para marcar una tendencia ascendente más firme al final, durante la segunda etapa de la crisis, llegando al 21,8% en 2011.

Si se consideran los datos desagregados por sexo se observa, por un lado, que las tasas masculinas son siempre inferiores, es decir, que la pobreza afecta más a las mujeres, para 2011 la tasa de pobreza de los hombres es del 21% y la correspondiente a las mujeres el 22,5%. Por otro lado, destaca el distinto comportamiento a lo largo del tiempo ya que mientras que para los hombres prácticamente se ha mantenido estable en el 18,5%, en el caso de las mujeres, sí hay cierta variabilidad, llegando a una brecha máxima de diferencia con la tasa masculina de 2,8 puntos porcentuales en 2006. No obstante, llama la atención cómo la crisis ha impactado de manera más rotunda sobre la tasa de

riesgo de pobreza masculina, en particular, de 2009 a 2010 se incrementó en 1,8 p.p. y la femenina lo hizo en 0,7 p.p. (Gráfico 7).

**Gráfico 7. Evolución de la Tasa de Riesgo de Pobreza en España desagregada por sexo. Periodo 2004-2011.**

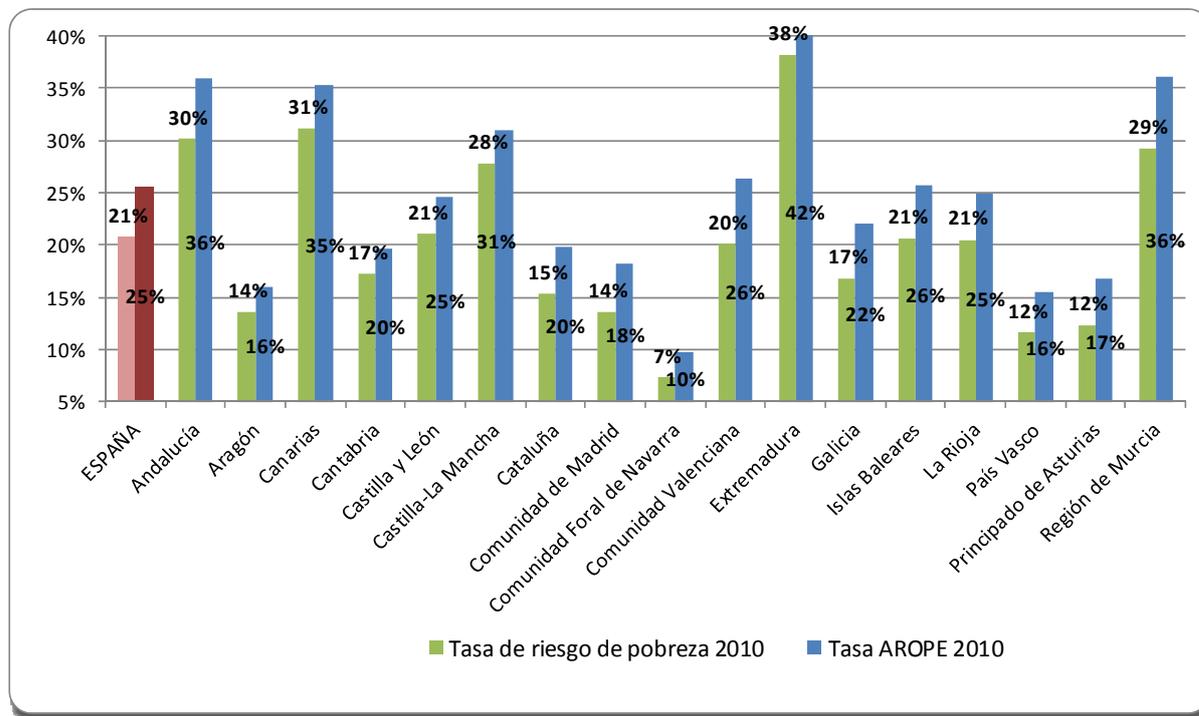


NOTA: Datos de 2011 provisionales.

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (2004-2011), INE.

De la misma manera que se detectaba en relación con la tasa AROPE, la tasa de riesgo de pobreza muestra, también, una gran diversidad regional. De cualquier forma, la estrecha correlación existente entre ambas medidas explica que las mismas regiones que destacaban por tener tasas AROPE por encima o por debajo de la media, lo hacen en la comparación con la tasa de riesgo de pobreza. Por lo que se refiere a la brecha entre ambas medidas, en media se mantiene en los 5 p.p., sobresale Murcia que tiene una diferencia de 7 p.p. entre la tasa AROPE y la tasa de riesgo de pobreza o Andalucía y Valencia donde esta distancia es de 6 p.p. En el otro extremo se encuentran Navarra, Cantabria y Aragón, Comunidades en las que esta brecha se reduce a 2 p.p. lo que significa que la pobreza viene dada sobre todo, por razones monetarias (Gráfico 8).

Gráfico 8. Comparación de la tasa de riesgo de pobreza y la tasa de riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE) por Comunidades Autónomas. Año 2010.



Nota: Datos de 2011 provisionales.

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (2004-2011), INE.

### Sensibilidad de la pobreza: el umbral de la pobreza

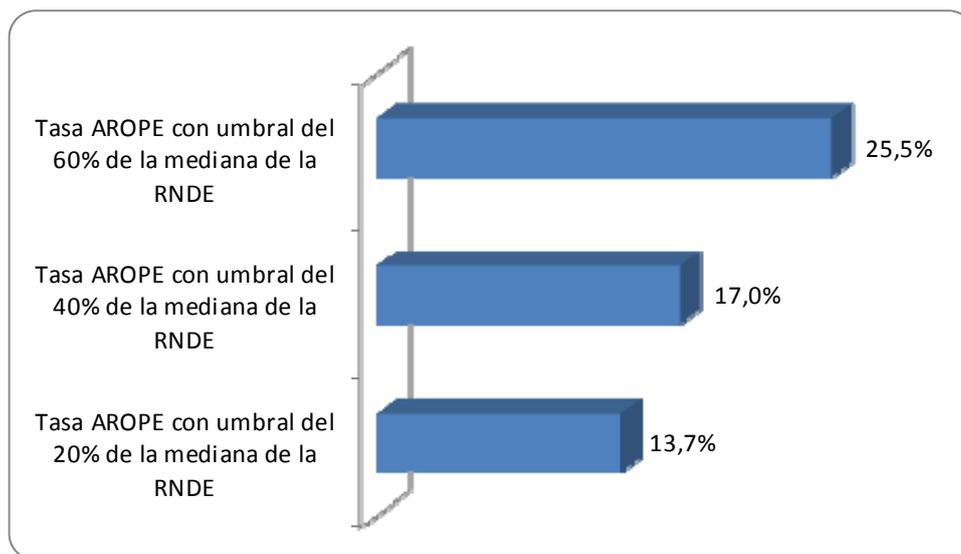
Para estudiar la dispersión alrededor del umbral habitualmente utilizado para estudiar la pobreza (60% de la mediana de los ingresos por unidad de consumo) se construyen otras líneas alternativas de pobreza y se calcula la tasa de pobreza con dichos umbrales que se fijan en el 40%, el 50% y el 70% de la mediana de los ingresos por unidad de consumo. Así se estudian los cambios que se producen en la tasa de pobreza con la elección del tanto por ciento de la mediana, es decir la sensibilidad de la tasa de pobreza a esos cambios.

El umbral de pobreza monetaria más utilizado en la Unión Europea es el calculado con el 60% de la mediana, en España en el año 2010 este umbral era de 7.818 euros anuales, reduciéndose en 162 euros con respecto a 2009 (7.980 euros), (ver capítulo 5, Gráfico 52). La bajada del umbral de la pobreza significa que la renta mediana de la población se ha visto mermada, esto es, el nivel de renta que divide a la población en dos mitades es ahora menor, un efecto asociado a la crisis económica y a la retracción de la economía.

Los umbrales obtenidos con el 60%, 40% y 20% de la mediana son, respectivamente, 7.818 euros, 5.212 euros y 2.606 euros (ver capítulo 5, Gráfico 53, página 100). Pero cabe preguntarse ¿qué porcentaje de personas en riesgo de pobreza y exclusión (AROPE) habría si pudiéramos el umbral de la pobreza

en el 40% o en el 20% de la renta mediana? Como muestra el gráfico, el 17% de la población no sólo reúne las condiciones de estar en riesgo de pobreza y exclusión, sino que además su renta es inferior al 40% de la mediana. Más aún, el 13,7% de la población está por debajo del 20% de la renta mediana. Se observa así cuanto cambia el porcentaje de personas pobres dependiendo del criterio elegido para fijar el umbral.

**Gráfico 9. Tasa AROPE con diferentes umbrales de pobreza (60%, 40% y 20%) en España. Año 2010.**



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (2010), INE.

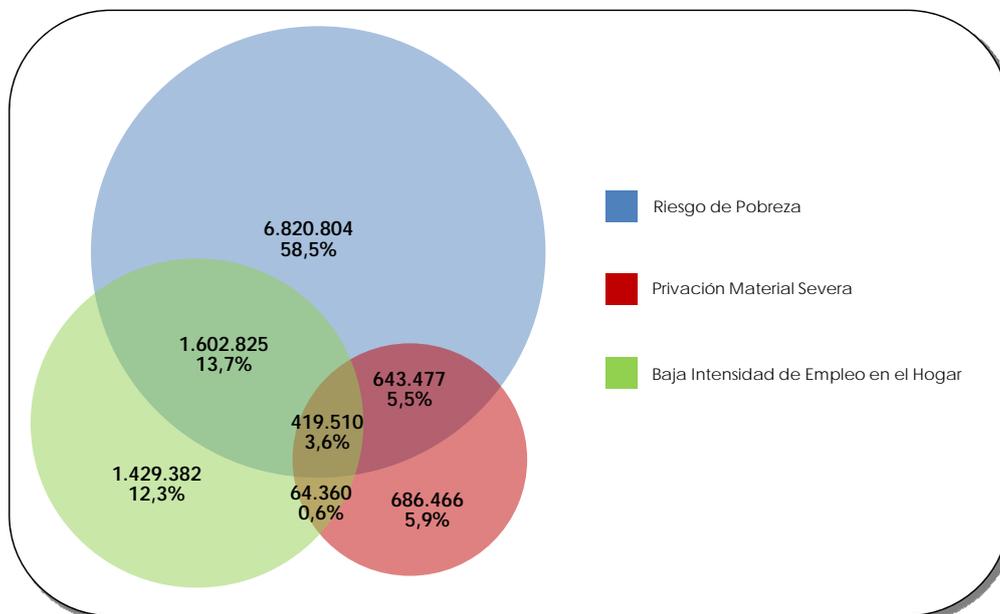
### ¿Personas pobres, sin renta y/o excluidas?

El conjunto de personas que, en 2010, en España se encontraban en situación de pobreza y exclusión social ascendió a 11.666.826 personas. Pero, exactamente, ¿en qué se concreta esta pobreza? Si se tiene en cuenta que el indicador definido por la Estrategia Europa 2020 contempla tres componentes: renta, privación material severa y baja intensidad en el empleo, resulta interesante determinar la incidencia de cada uno de estos factores en la definición de pobreza.

En primer lugar, es de resaltar que casi el 60% de las personas pobres tienen menos de un 60% de la renta mediana disponible equivalente en España que, en 2010, se cifraba en 7.818 euros *per cápita* aunque no sufrían privación material severa ni baja intensidad en el empleo. Le siguen, por importancia cuantitativa, aquellas personas (13,7%) que, además de tener una renta por debajo del umbral de la pobreza, viven en hogares con baja intensidad en el empleo y de cerca (12,3%) las personas cuya pobreza viene motivada por vivir en un hogar con baja intensidad en el empleo. Por su parte, las personas que, únicamente, sufren privación material severa se reducen al 5,9%. La peor

situación posible la soporta un 3,6% de las personas pobres en las que se aúnan los tres componentes (Gráfico 10).

**Gráfico 10. Distribución de la población española en riesgo de pobreza y exclusión social, según la situación de sus componentes. Año 2010.**



Fuente: Elaboración de CEET a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (2010), INE.

### 2.2.3. ¿En todas las Comunidades Autónomas existe la misma desigualdad?

Llegados a este punto en el que se ha constatado un empeoramiento de las condiciones de pobreza y exclusión social en España en los últimos tiempos hay que poner de relevancia la existencia de profundas diferencias regionales en este sentido.

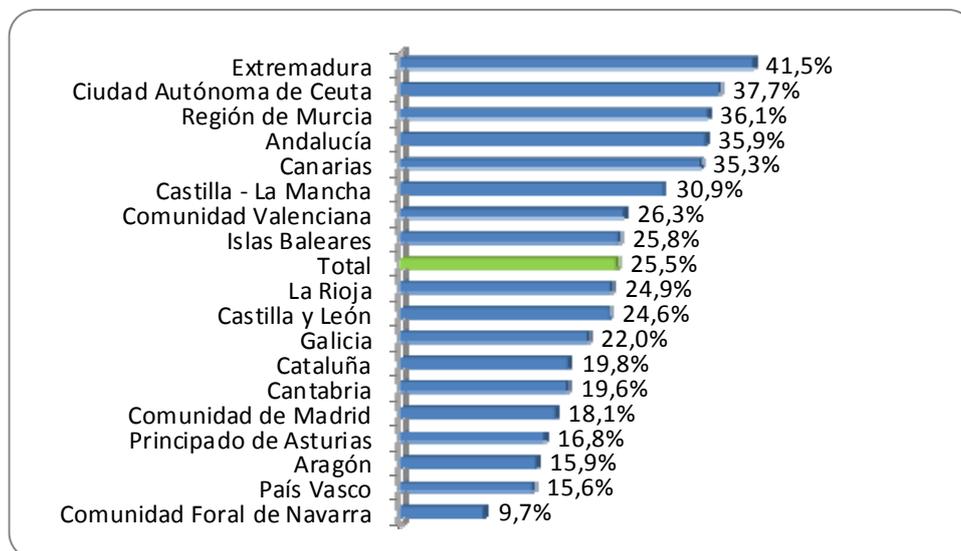
En este contexto de desigualdad y, tomando como referencia la tasa AROPE del año 2010 calculada en función de la renta mediana nacional, las regiones de Andalucía (35,9%), Canarias (35,3%), Extremadura (41,5%), Ceuta (37,7%) son las que sufren en mayor medida en fenómeno de la pobreza y la exclusión social. Por el contrario, Navarra (9,7%), el País Vasco (15,6%) y Aragón (15,9%) son las que se hallan en mejor situación (Gráfico 11).

No obstante estas diferencias se verán matizadas más adelante, dado que en algunas regiones la tasa AROPE es más baja no tanto porque haya pocas personas "pobres" sino porque las "pobres" tienen más renta que las "pobres" de la región de al lado, aunque sigan siendo "pobres".

Recordemos que el umbral de la pobreza es sencillamente el 60% de la renta mediana, por lo que evoluciona con el paso del tiempo y cambia de una región a otra, ya que las rentas medianas de las regiones son distintas. Esta es

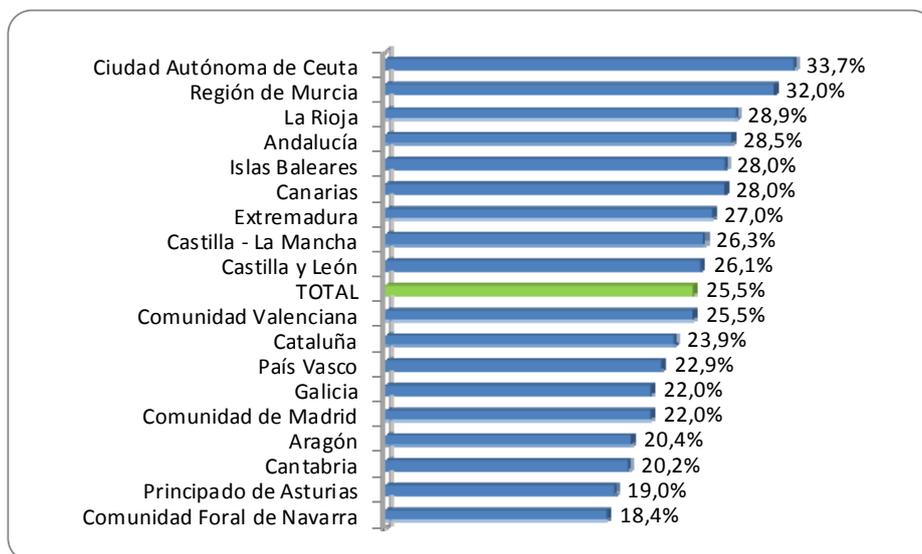
la razón por la que si se consideran la renta mediana de cada comunidad autónoma, en lugar de la renta mediana nacional, para calcular el umbral de la pobreza, las tasas AROPE cambian, como puede verse.

**Gráfico 11. Tasa de riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE) por CCAA según mediana nacional. Año 2010.**



Fuente: Elaboración de CEET a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (2010), INE.

**Gráfico 12. Tasa de riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE) por CCAA, según medianas autonómicas. Año 2010.**

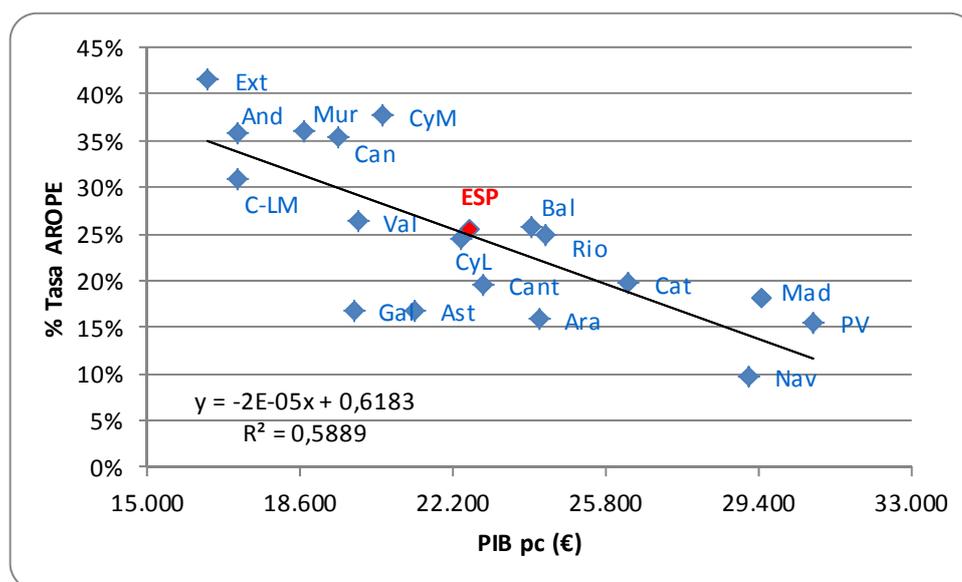


Fuente: Elaboración de CEET a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (2010), INE.

¿Y por qué cambian? En primer lugar cambian debido a las diferentes rentas per cápita, como puede verse en el gráfico. Las regiones con una renta per

cápita mayor tienden a tener una tasa AROPE menor si se considera la mediana nacional y mayor si se considera su propia renta mediana. Sin embargo, como muestra también el gráfico, existen más factores. Regiones con una renta per cápita muy similar pueden variar casi 20 puntos en su tasa AROPE.

Gráfico 13. Relación entre la Tasa de Pobreza y Exclusión Social (según mediana nacional) y el Producto Interior Bruto per cápita, por CCAA. Año 2010.



Fuente: Elaboración de CEET a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (2010) y Contabilidad Nacional, INE.

#### 2.2.4. Más allá de los números ¿qué percepción se tiene de la desigualdad y la pobreza?

Trascendiendo más allá de los datos acerca de la pobreza y la exclusión social es importante tener en cuenta cómo la ciudadanía percibe la desigualdad, ya que el grado de apoyo a las políticas de redistribución y de lucha contra la pobreza dependen, en gran medida, no sólo de la estructura de la desigualdad sino también de las percepciones de los individuos acerca de si éstas son justas o no.

En este sentido, y según señala Sen (2000)<sup>7</sup>, existen dos aspectos que inciden en la percepción de las personas sobre la distribución de la renta:

- Primero, sus ideas sobre lo que es justo e injusto.
- Y en segundo lugar, de la comparación entre tales ideas y la realidad en la que viven.

<sup>7</sup> Citado en Castilla *et al.* (2011):

SEN, A. (2000): «Social justice and the distribution of income», in A. B. Atkinson y F. Bourguignon (eds.), *Handbook of income distribution* (Vol. I). Amsterdam:North-Holland, págs. 59-85.

Si bien analizar en profundidad qué opinión pública a este respecto sostiene la población española se extralimita a los objetivos del presente documento, ello no es óbice para poner de manifiesto alguna de sus preocupaciones en esta cuestión.

En este contexto toma especial valor el Eurobarómetro llevado a cabo por la Comisión Europea en 2010 sobre Pobreza y Exclusión social<sup>8</sup>. En este documento se confirma la tesis de que la ciudadanía europea es muy consciente de la magnitud de este fenómeno y de la necesidad de intervenir para corregirlo

En las encuestas realizadas en 2009 y 2010, la gente, con más frecuencia, percibe que la pobreza limita sobremanera los recursos impidiendo a la población participar plenamente en la sociedad.

### *Midiendo la magnitud de la pobreza*

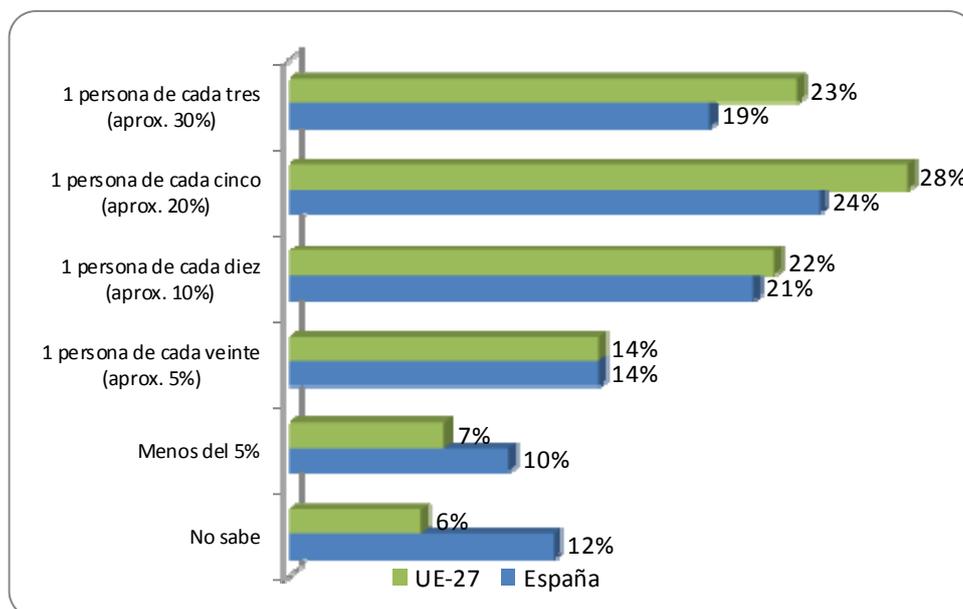
Llama la atención que el 75% de las y los españoles consideran, en 2010, que la pobreza es un fenómeno extendido en nuestro país, una percepción que aumentó en 9 puntos porcentuales respecto a 2009, y el 95% sostiene que ha aumentado en los últimos tres años. Estos resultados deben ser entendidos en el contexto de la crisis económica y financiera, que ha tenido un fuerte impacto en la opinión pública.

A la pregunta de qué proporción cree usted que es pobre, el 24% de la población responde que una de cada cinco personas y el 19% una de cada tres (Gráfico 14).

---

<sup>8</sup> European Commission (2010).

Gráfico 14. Según su opinión ¿qué porcentaje de la población total es pobre en nuestro país? Datos de España y UE-27. Año 2010.



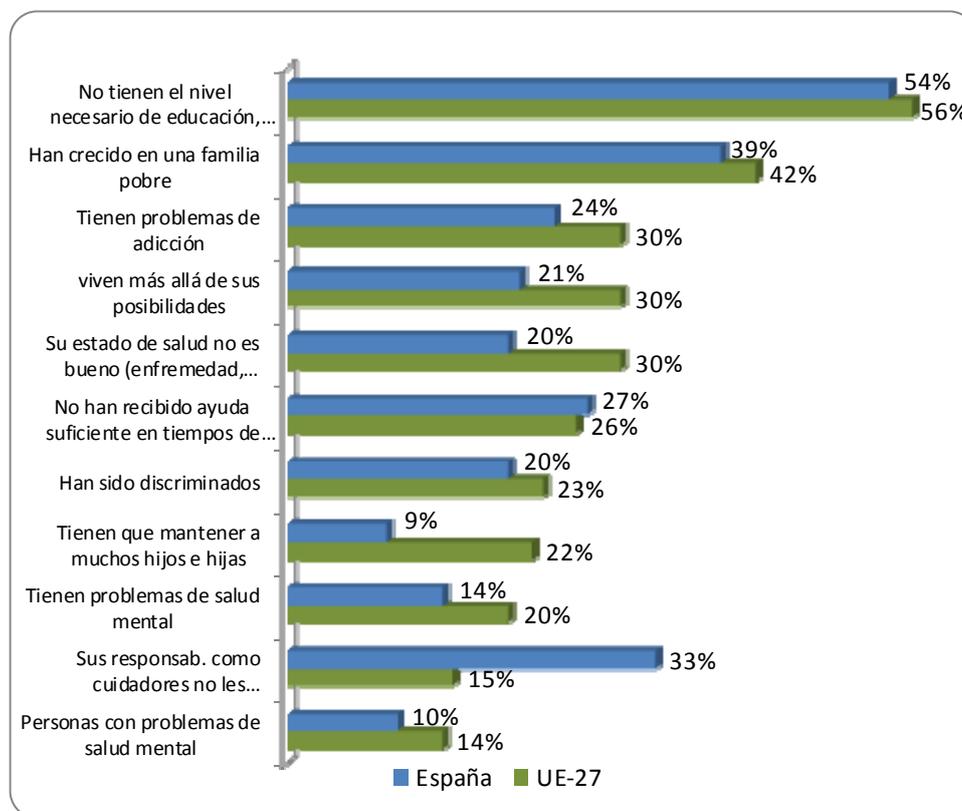
Fuente: Eurobarómetro 74, 1. Datos de España (2010), European Commission.

### ¿Por qué hay personas pobres?

Por lo que respecta a las causas de la pobreza se señalan los siguientes factores:

- La pobreza se relaciona con el elevado coste de la vivienda, y considera que una vivienda digna es demasiado cara. De hecho, un 90% de las personas encuestadas creían que el número de personas sin hogar había aumentado de manera considerable en los últimos tres años.
- También el desempleo es percibido en España (69%) como la principal explicación a la pobreza y los sueldos y salarios bajos (38%).
- Otros factores citados como causantes de pobreza son vivir por encima de las posibilidades (30%), la falta de educación, formación o capacitación (27%) y la pobreza "heredada" (29%), (Gráfico 14).

Gráfico 15. Pensando en las personas pobres ¿qué dos razones de las siguientes podrían explicar por qué hay pobres? Datos de España y UE-27. Año 2010.



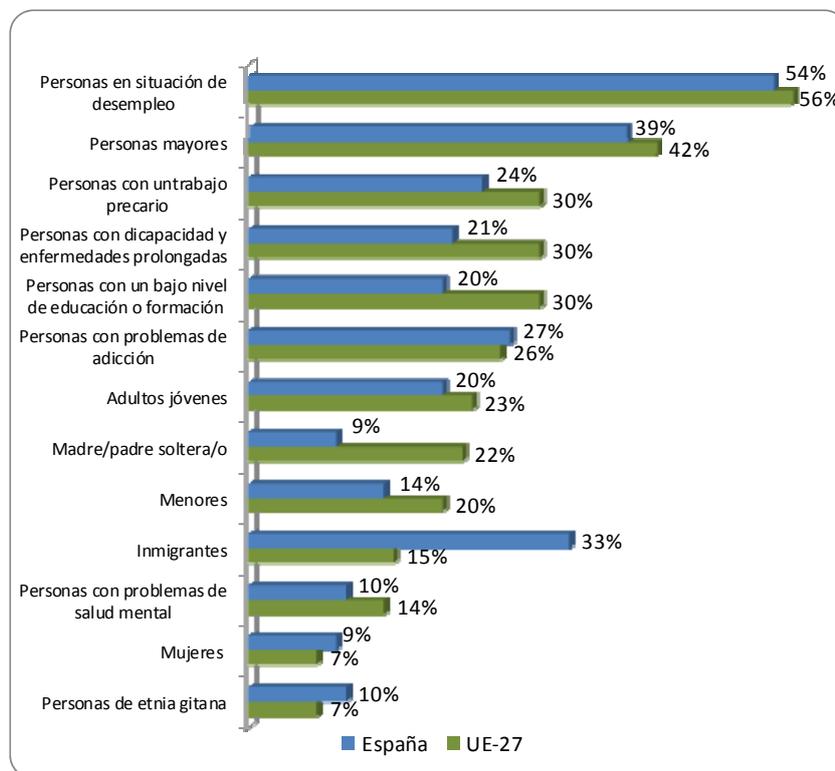
Fuente: Eurobarómetro 74,1. Datos de España (2010), European Commission.

- Más en general, alrededor de un tercio identifican la inadaptación de políticas (36%), el crecimiento económico insuficiente (33%) y la búsqueda del lucro (23%) como principales factores de origen de la pobreza.

#### *El riesgo de pobreza y exclusión social ¿quién tiene más probabilidades?*

A la pregunta de ¿quién está en más riesgo de caer en la pobreza? las encuestas confirman la vulnerabilidad de las personas desempleadas ya que más de la mitad de los españoles (56%) creen que este colectivo está en mayor riesgo de pobreza, mientras que cuatro de cada diez personas (39%) creen que las personas mayores son las más vulnerables, y el 24% ven los que están en trabajo precario, las personas con discapacidad y que sufren de algún tipo de enfermedad a largo plazo (21%), o personas con un nivel bajo de educación, formación o capacitación como de mayor riesgo (Gráfico 16).

Gráfico 16. ¿Quién está en más riesgo de caer en la pobreza? Datos de España y UE-27. Año 2010.

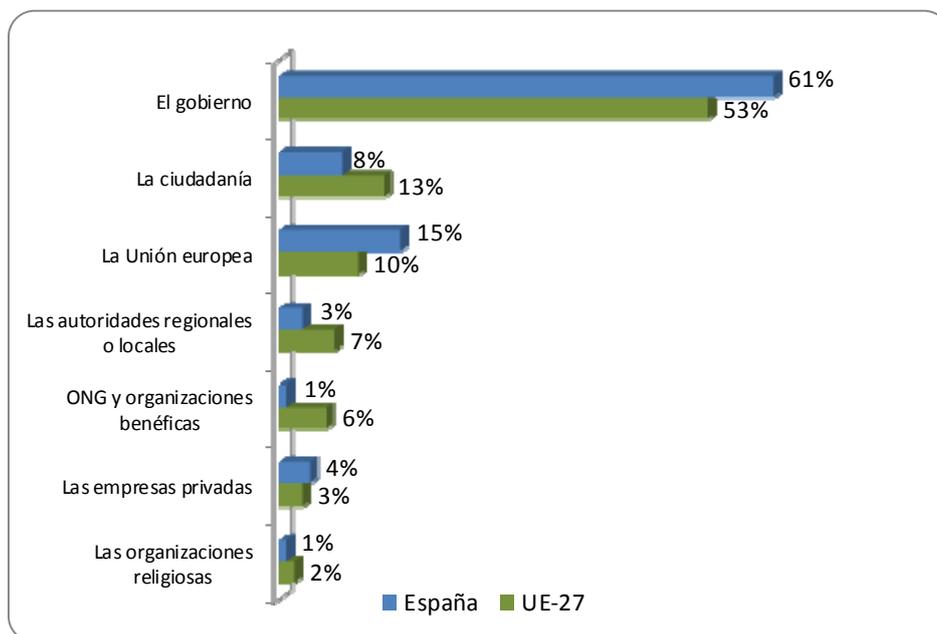


Fuente: Eurobarómetro 74, 1. Datos de España (2010), European Commission.

### *La necesidad de adoptar medidas para combatir la pobreza y la exclusión social*

Existe casi unanimidad entre la población europea en general y, en particular, en España, sobre la opinión de que la pobreza es un problema nacional que requiere la acción gubernamental urgente, y mucho más a menudo creen que la responsabilidad primordial de reducción o prevención de la pobreza recae en el gobierno que con cualquier otro actor (53%), tan sólo un 13% afirma que es la ciudadanía quien ha de asumir esta responsabilidad (Gráfico 17)

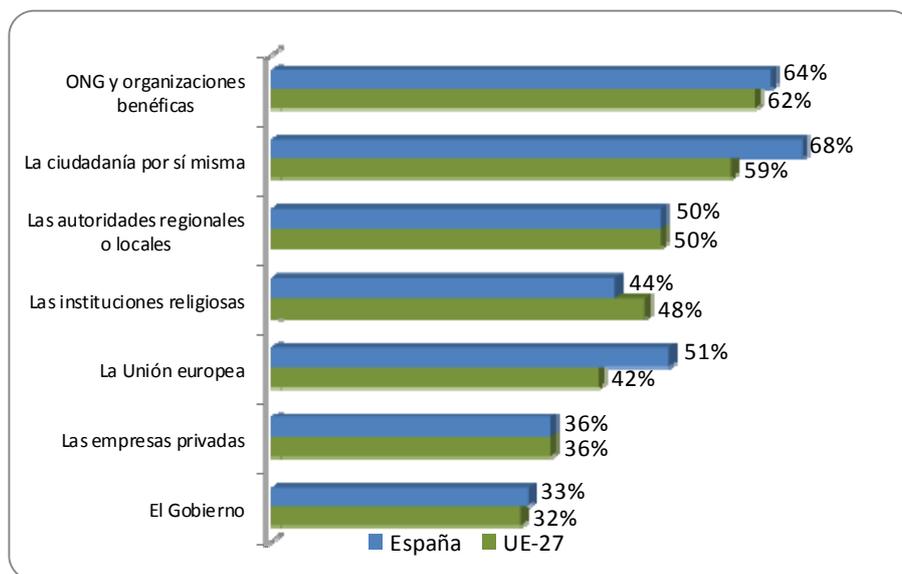
Gráfico 17. ¿Quién es el principal responsable en la reducción o prevención de la pobreza en nuestro país? Datos de España y UE-27. Año 2010.



Fuente: Eurobarómetro 74,1. Datos de España (2010), European Commission.

Los resultados de la encuesta identifican, en el caso de España, a la propia ciudadanía (68%) como los actores de mayor confianza en la lucha contra la pobreza, seguido de las organizaciones no gubernamentales e instituciones de beneficencia (64%). En Europa, las ONG se sitúan en primer lugar. A continuación se encuentran las autoridades regionales o locales (50%), y las instituciones religiosas (44%), (Gráfico 18).

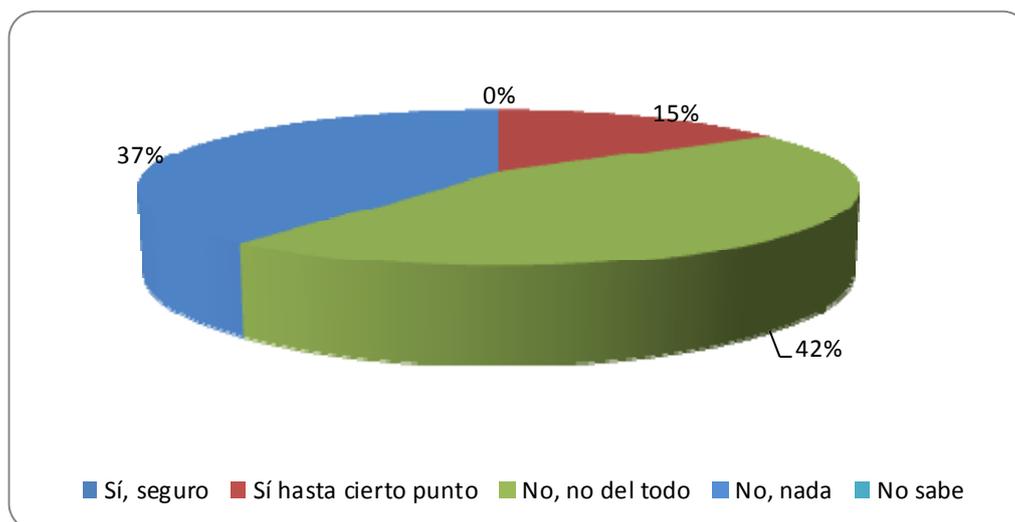
Gráfico 18. Para cada uno de los siguientes ítems dígame si tiende a confiar en sus acciones para combatir la pobreza Datos de España y UE-27. Año 2010.



Fuente: Eurobarómetro 74,1. Datos de España (2010), European Commission.

Por último, al cuestionar a la ciudadanía acerca de si en nuestro país se está haciendo todo lo suficiente para luchar contra la pobreza, el 42% responde que no del todo y el 37% afirman que nada.

Gráfico 19. ¿Se hace lo suficiente para combatir la pobreza? Datos de España y UE-27. Año 2011.



Fuente: Eurobarómetro 76,2. Datos de España (2011), European Commission.

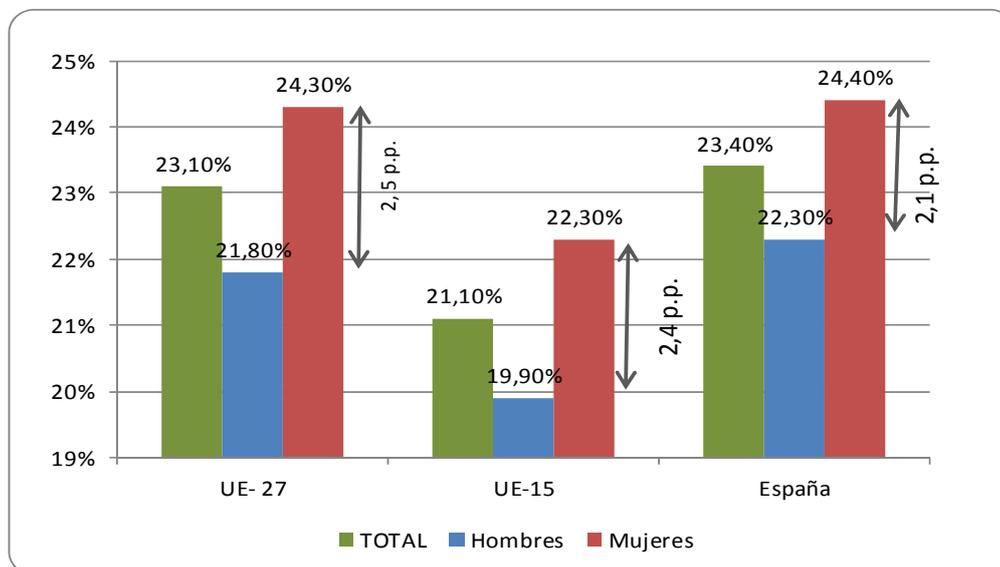
## 2.3. ¿QUIÉNES Y CÓMO SON LAS PERSONAS POBRES Y/O EXCLUIDAS SOCIALMENTE?

### 2.3.1. Algunas variables a tener en cuenta: ¿mujer u hombre? ¿edad? ¿nivel educativo?

El sexo, la edad, el nivel educativo o la relación con la actividad económica son variables que inciden en la probabilidad de ser pobre, de ahí la importancia de observar cómo se configura la población AROPE teniendo en cuenta estas características.

Por lo que respecta al sexo, en términos generales, cabe señalar que la pobreza afecta más a las mujeres que a hombres, así, en 2009 la diferencia entre las tasas AROPE correspondientes a hombres (22,3%) y mujeres (24,4%) se cifraba en 2,1 puntos porcentuales. Este rasgo también se repite en los países del entorno europeo, incluso con una ligera mayor intensidad, la brecha entre ambos indicadores para la UE-27 ascendía a 2,5 p.p. y 2,4 p.p. en el caso de la UE-15 (Gráfico 20).

**Gráfico 20. Tasa AROPE para la UE-27, UE-15 y España desagregada por sexo. Datos en porcentajes. Año 2009.**



*Fuente: Living conditions and social protection (varios años), Eurostat.*

Al introducir en el análisis, además, la edad se observa que el grupo más numeroso de población AROPE se concentra entre los 25 y 50 años de edad, siendo algo superior (1,3 p.p.) el porcentaje de hombres pobres de esta edad (19,6%) que el de mujeres (18,3%). Pero lo que llama la atención es cómo a medida que se incrementa la edad va ganando peso la presencia femenina,

hasta llegar al tramo de 75 años o más donde las mujeres suponen el 5,3% del total de población AROPE (Tabla 1).

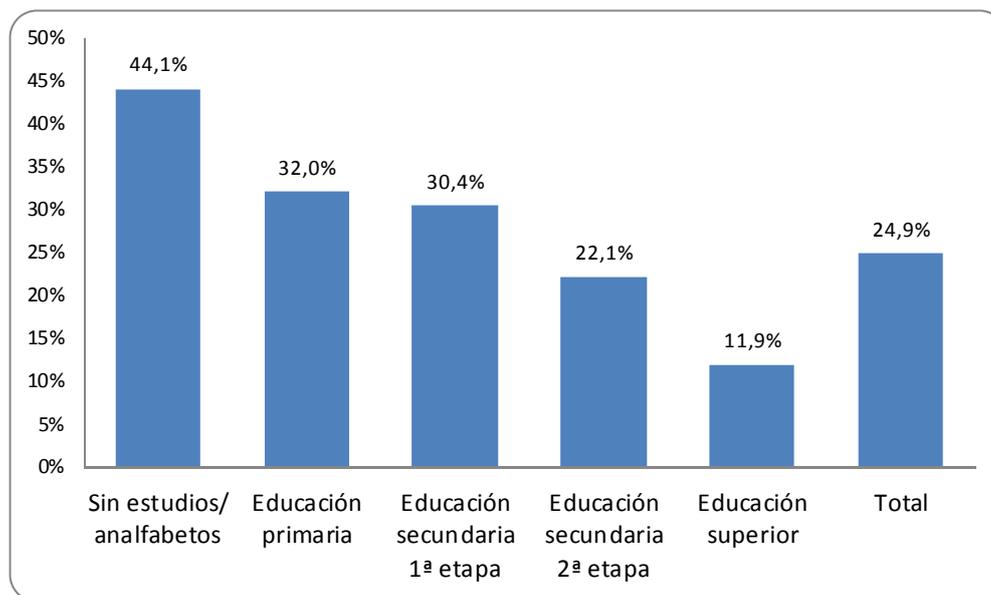
**Tabla 1. Población en riesgo de pobreza y exclusión social (ARPE) en España por sexo y edad. Año 2010.**

	Nº personas		
	Hombre	Mujeres	Total
Menores de 18	1.223.623	1.224.465	<b>2.448.088</b>
De 18 a 25	496.498	504.328	<b>1.000.826</b>
De 25 a 50	2.286.193	2.139.795	<b>4.425.988</b>
De 50 a 65	943.071	1.133.921	<b>2.076.992</b>
De 65 a 75	340.109	428.849	<b>768.959</b>
75 o más	326.758	619.215	<b>945.972</b>
<b>Total</b>	<b>5.616.252</b>	<b>6.050.574</b>	<b>11.666.826</b>
	%		
Menores de 18	10,5%	10,5%	<b>21,0%</b>
De 18 a 25	4,3%	4,3%	<b>8,6%</b>
De 25 a 50	19,6%	18,3%	<b>37,9%</b>
De 50 a 65	8,1%	9,7%	<b>17,8%</b>
De 65 a 75	2,9%	3,7%	<b>6,6%</b>
75 o más	2,8%	5,3%	<b>8,1%</b>
<b>Total</b>	<b>48,1%</b>	<b>51,9%</b>	<b>100,0%</b>

*Fuente: Elaboración de CEET a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (varios años), INE.*

El nivel educativo constituye otro de las características sociodemográficas que determinan, en gran medida, la probabilidad de ser pobre. Como cabía esperar, a mayor educación menor tasa AROPE, el valor de este indicador entre las personas sin estudios (44,1%) casi multiplica por cuatro el dato correspondiente a las personas que tienen una educación superior (11,9%). También son relevantes, por su elevado grado, superior al de la media nacional, las tasas AROPE de las personas con educación primaria (32%) y primaria de primera etapa (30,4%), (Gráfico 21 y capítulo 5, Gráfico 56, página 101).

Gráfico 21. Tasas AROPE en España por nivel educativo. Año 2010.



Fuente: Elaboración de CEET a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (2010), INE.

### 2.3.2. ¿Personas pobres empleadas, paradas, inactivas...? El empleo como factor determinante de pobreza y exclusión social

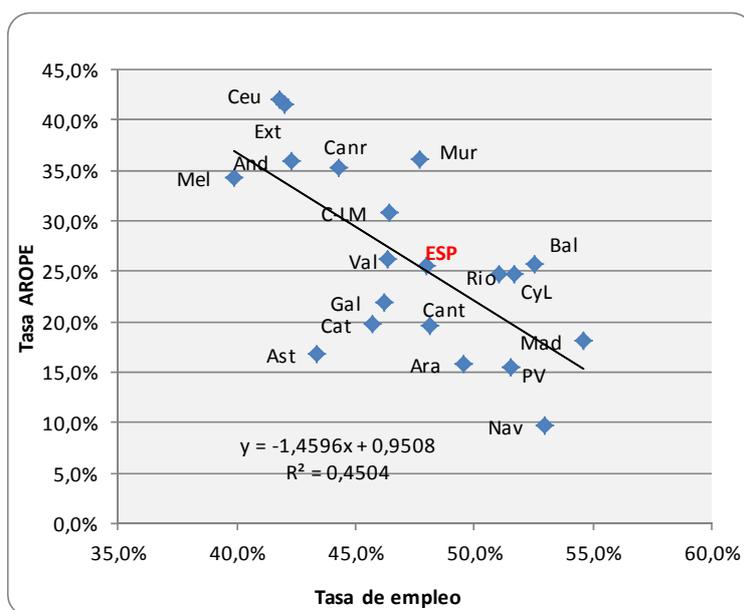
La globalización y el incremento de la competencia que hay entre los mercados laborales mundiales han obligado a los Estados a orientar sus políticas a potenciar la flexibilización de los mercados de trabajo al objeto de integrar a un mayor número de personas en él. Esta política, lejos de reducir el desempleo, en muchos casos, ha aumentado, de manera considerable, la desigualdad de la renta. En este sentido, las personas que trabajan tienen hoy un mayor riesgo de pobreza en la medida en que el trabajo ha perdido su papel de asegurador de bienestar y, también, porque han cambiado la orientación de las políticas públicas.

Por estas razones, en la agenda política se comienza a incorporar y a debatir sobre el problema que supone la pobreza en las personas empleadas ya que si bien el empleo es el factor más importante por antonomasia para prevenir la pobreza, lo que es cierto es que la pobreza de las y los trabajadores es una realidad.

*Empezando por el principio: la relación entre pobreza, empleo y desempleo*

Parece lógico pensar que existe una estrecha relación entre la pobreza y el empleo, de tal forma que mayores tasas de empleo<sup>9</sup> llevan asociadas, por norma general, menores niveles de pobreza. Por esta razón, al regresar la tasa AROPE (variable dependiente) respecto a la tasa de empleo (variable independiente) se obtiene una recta con pendiente negativa y un coeficiente de -1,46. Para el conjunto de España, con una tasa de empleo global del 48%, la tasa AROPE asciende al 25,5% en 2010. Navarra es el ejemplo más ilustrativo en este sentido, ya que en esta región el 53% de la población está ocupada y “únicamente” el 9,7% es pobre. En el lado opuesto se encuentra, por ejemplo, Extremadura, con una tasa de empleo del 42% y una tasa AROPE del 41,2%, lo que significa que de cada 100 habitantes 42 están ocupados y otros 42 (que pueden ser o no los mismos) son pobres (Gráfico 22).

**Gráfico 22. Correlación entre la tasa AROPE (según mediana nacional) y la tasa global de empleo, por CCAA. Año 2010.**



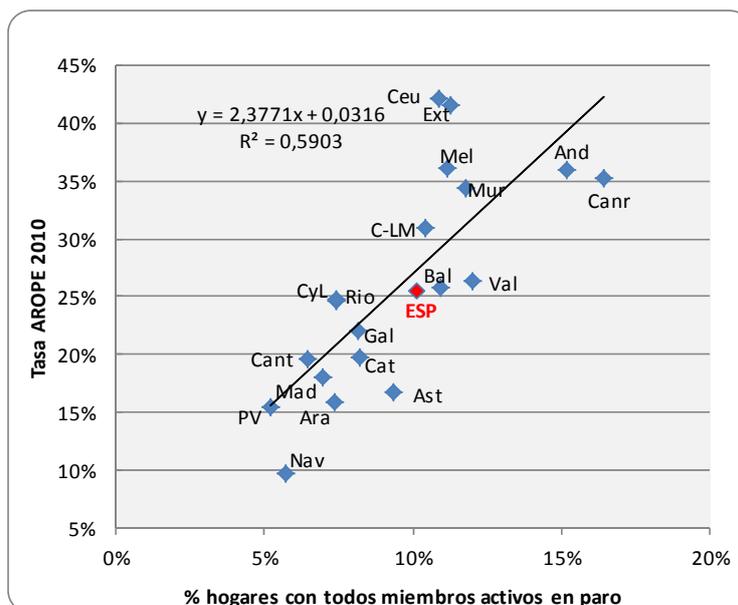
Fuente: Elaboración de CEET a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (varios años) y la Encuesta de Población Activa (varios años), INE.

Por otro lado, no se puede negar la evidencia que muestran los datos en cuanto al claro impacto negativo que el número de hogares con todos los miembros en activo en paro tiene sobre la tasa AROPE. La regresión efectuada tomando como variable explicativa el número de este tipo de hogares y como variable dependiente la tasa AROPE arroja un coeficiente de 2,3, es decir, un 1% de hogares con todos los miembros en paro casi triplica la tasa AROPE (2,37 x 1 + 0,03). Para España, en 2010, donde el 10,12% de los hogares tienen todos

<sup>9</sup> La tasa de empleo global según la metodología del INE pone en relación el número de personas ocupadas con respecto al total de la población.

los miembros en paro, el porcentaje de personas en riesgo de pobreza y exclusión social es del 25,5% (Gráfico 23). En el extremo se encuentra, de nuevo Navarra, región donde el porcentaje de viviendas con todos los miembros en desempleo es el segundo (5,7%) menor de España, también tiene la menor tasa AROPE.

**Gráfico 23. Relación entre la Tasa AROPE (según mediana nacional) y el % de hogares en la que todos los miembros en activo están en paro, por Comunidades Autónomas. Año 2010.**



Fuente: Elaboración de CEET a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (varios años) y la Encuesta de Población Activa (varios años), INE.

**La actividad económica: variable determinante sobre la probabilidad de ser pobre**

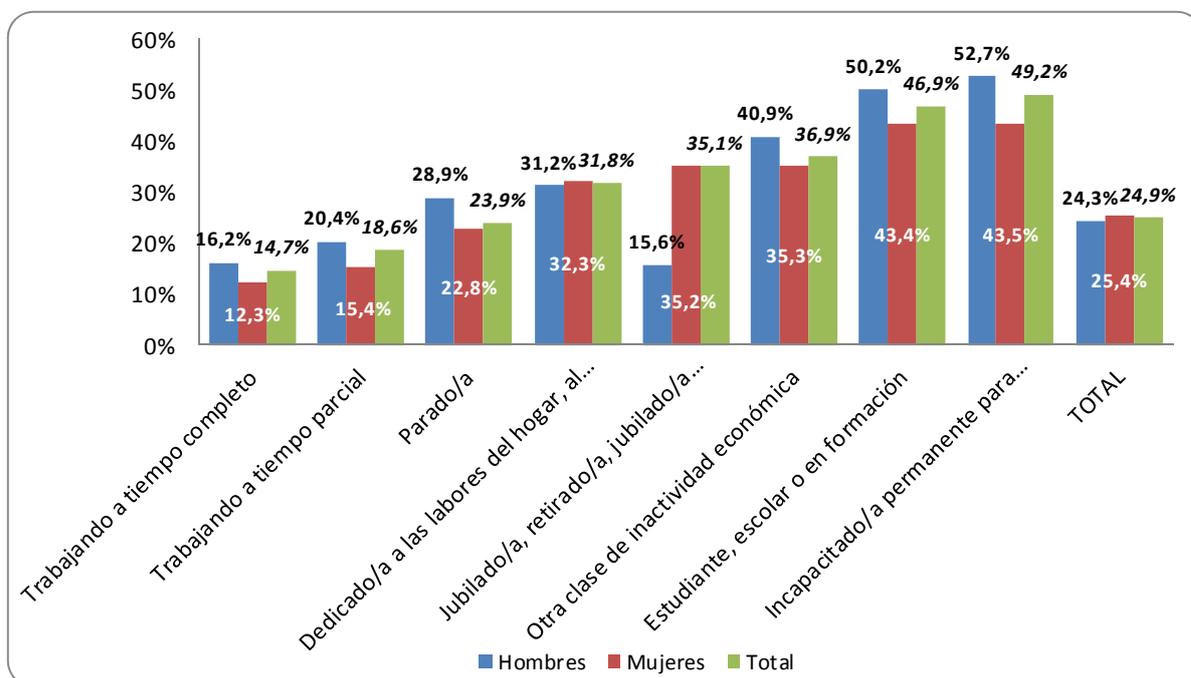
Las cifras ponen de manifiesto que la relación que una persona mantiene con la actividad económica es clave para determinar el riesgo de pobreza y exclusión social. Como cabía esperar, las personas ocupadas tienen una tasa AROPE muy inferior (16,2% hombres y 12,3% mujeres) a la media (24,3% y 25,4%, respectivamente), y muy por debajo de las personas en desempleo, que tienen una tasa del 50,2% los hombres y un 43,4% las mujeres.

Por otro lado, un hecho que llama la atención es que a pesar que la tasa AROPE, en términos generales, es superior en el caso de las mujeres no se da aquí esa circunstancia. La explicación que subyace a esta situación se debe a que la propia forma de medir la pobreza y que hace referencia al hogar. Así, en aquellos hogares en los que la mujer desempeña una actividad remunerada es muy probable que el hombre también lo haga y, por tanto, el

hogar tendrá dos fuentes de ingresos con lo que las tasas AROPE de cada uno de sus miembros, *a priori*, tenderán a ser más reducidas.

No hay que pasar por alto la incidencia que la incapacidad permanente para desarrollar un trabajo tiene sobre la probabilidad de que una persona sea pobre, en concreto, la tasa AROPE para este colectivo supera el 50% para los hombres y es del 43,5% para las mujeres. También es de mencionar el impacto de género que lleva implícito que el 35% de las mujeres que se dedican a las labores del hogar sean pobres frente al 15,6% de los hombres (Gráfico 24).

**Gráfico 24. Tasa de riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE) en España, por sexo y relación con la actividad. Año 2010.**



Fuente: Elaboración de CEET a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (2010), INE.

### *Trabajadores y trabajadoras pobres ¿por qué?*

Sin embargo, a pesar de su menor tasa de riesgo de pobreza y exclusión, el fenómeno de la pobreza entre personas ocupadas es importante, sobre todo, por dos razones. La primera es que, paradójicamente, constituyen un grueso importante de todas las personas en riesgo de pobreza y exclusión. Aunque su tasa sea menor, al ser un grupo numeroso, las personas que trabajan son una de cada cuatro (25,4%) de las que están en riesgo de pobreza y exclusión. La segunda razón es por propia coherencia del sistema, ya que no parece muy aceptable, incluso, desde el punto de vista social, que trabajando se sea pobre.

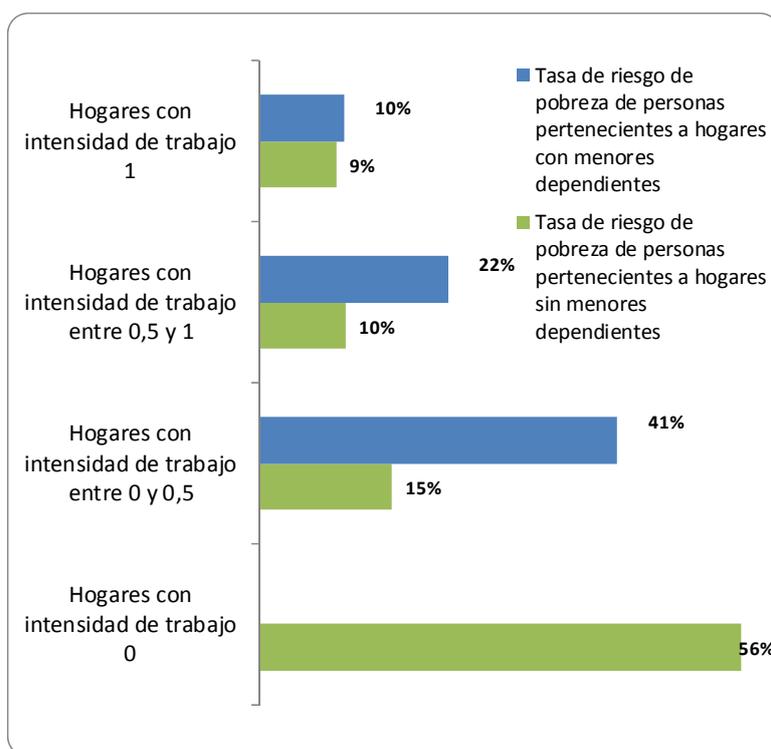
Si se tiene en cuenta cuál ha sido la evolución en términos temporales cabe resaltar que el porcentaje de población ocupada en riesgo de pobreza y exclusión social ha seguido una senda ascendente en los últimos años,

pasando del 13% en 2008 al 15,7% en 2010, es decir casi 3 puntos porcentuales en dos años (ver capítulo 5, Gráfico 55).

Llegados a este extremo cabe preguntarse: ¿qué razones explican que una persona trabajadora sea pobre? Las principales causas que explican este hecho son tres (Crettaz, 2011):

1. Baja intensidad en el trabajo en el hogar, que tiene lugar cuando trabajan pocas personas en edad de trabajar en el hogar, donde puede que un salario sea la única renta familiar. Como cabía esperar que las personas trabajadoras que pertenecen a hogares con intensidad en el empleo 0 se enfrentan a una tasa de riesgo de pobreza del 56% mientras que esta cifra se reduce al 9% en el caso de que pertenezcan a hogares con intensidad de desempleo 1 (Gráfico 25).

**Gráfico 25. Tasas de riesgo de pobreza de la población ocupada (*in-work poverty*) en España según la intensidad del trabajo en el hogar. Año 2010.**



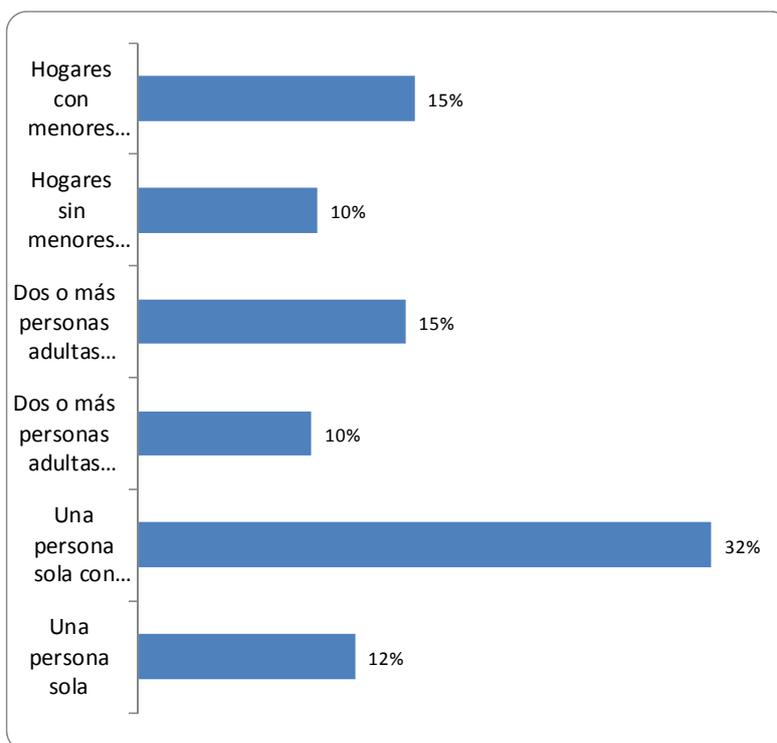
Fuente: EU-SILC (2010), Eurostat.

2. La composición de la familia, porque no es lo mismo un hogar donde vive un joven que acaba de incorporarse al mercado laboral con bajos ingresos y sus padres trabajadores (tendría una tasa de riesgo de pobreza del 10%) que un hogar donde únicamente hay una persona que trabaja y de la que dependen tres personas (tasa de riesgo de pobreza del 15%) o el caso más grave, una familia monoparental (32%, (Gráfico 26).

3. Salarios bajos que se sitúen por debajo del umbral de la pobreza. Hay que tener en cuenta además que el riesgo de pobreza y exclusión se mide en base al hogar, de manera que si el salario de una persona que trabaja no alcanza el umbral de la pobreza del hogar en el que vive, todos los miembros de ese hogar pasan a considerarse en situación de riesgo de pobreza.

Asimismo, no debemos pasar por alto, por su especial importancia en el caso de España en comparación con otros países europeos, la incidencia que el tipo de contrato fijo o permanente o temporal tiene en las tasas de riesgo de pobreza, sobre todo teniendo en cuenta la diferente protección o regulación a la que está sometida cada una de estas clases de contratos. Mientras que los contratos fijos se denotan por ser más estables, los contratos temporales son más flexibles y, por norma general, se asocian a la involuntariedad y a la precariedad salarial. De hecho, las tasas de riesgo de pobreza para las personas ocupadas con contratos temporales (13%) dobla el valor de estas mismas tasas si se trata de contratos fijos (6%), además, hay que resaltar que en este sentido apenas si hay diferencia entre sexos. Por otro lado, tampoco es desdeñable el efecto que tiene el tipo de jornada de trabajo en la pobreza, así las personas ocupadas a tiempo parcial, en España tienen una tasa de riesgo de pobreza del 18%, 6 puntos porcentuales más que las que trabajan a tiempo completo (Gráfico 27).

**Gráfico 26. Tasas de riesgo de pobreza de la población ocupada (*in-work poverty*) en España según la composición del hogar. Año 2010.**

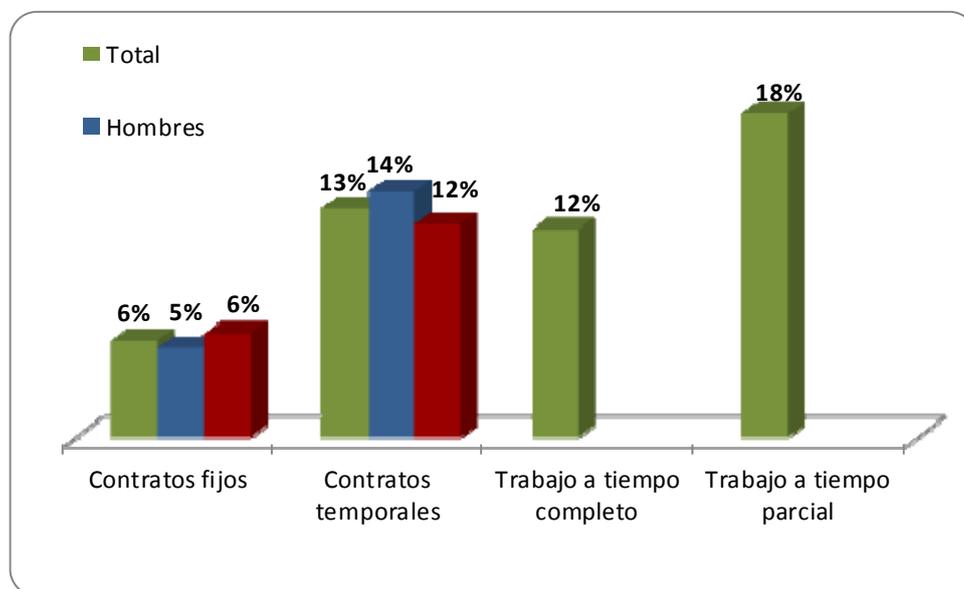


Fuente: EU-SILC (2010), Eurostat.

Por último, cabe añadir por su especial incidencia en la economía española los problemas asociados a la existencia de una economía sumergida y/o irregular que ha llevado a muchas personas a trabajar al margen de la regulación, con lo que ello conlleva en términos de condiciones laborales o derechos generados.

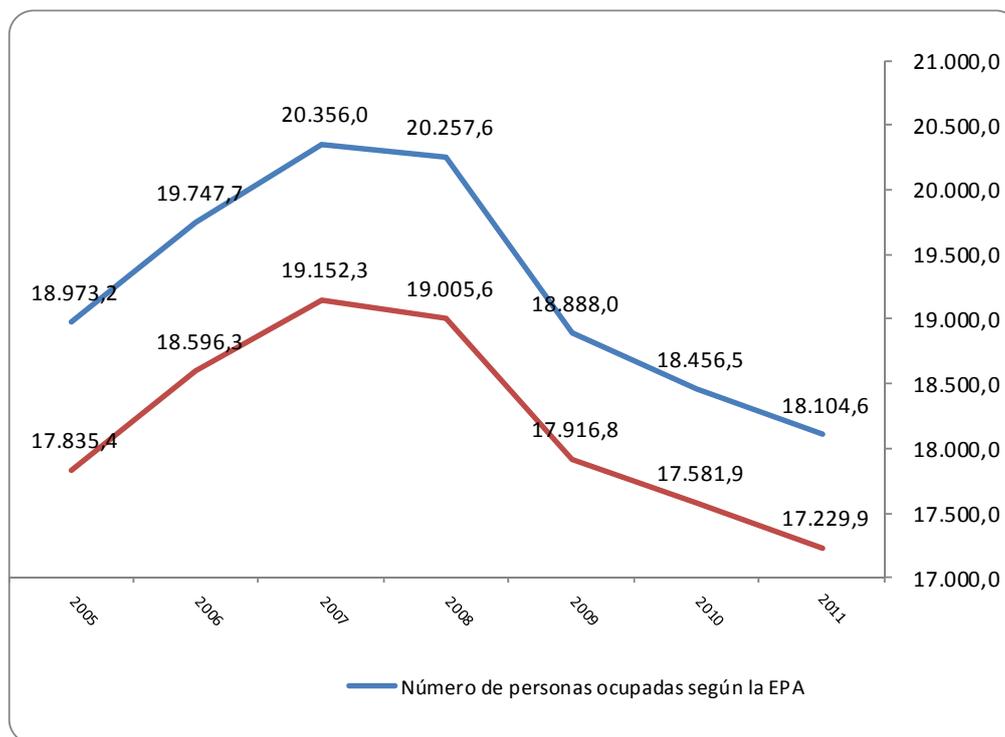
Aunque es muy complejo calcular la magnitud de la economía sumergida, aspecto que se extralimita a los objetivos de este informe, una medida aproximada que nos permite hacernos una idea es la brecha existente entre el número de personas ocupadas según la EPA y el número de personas afiliadas a la Seguridad Social. Teniendo en cuenta los datos de ambos indicadores se observa que durante el período de 2005 hasta 2010, las cifras de personas ocupadas de la EPA siempre superan a las de personas afiliadas, esta brecha alcanza su máximo en 2008, donde la diferencia ascendía a 1,2 millones de personas. No obstante, a partir de esta fecha la distancia que separa los datos de la EPA y la Seguridad Social se ha ido acortando hasta llegar, en 2011, a 874.000 personas, cuantía que no es desdeñable, en absoluto (Gráfico 28).

Gráfico 27. Tasas de riesgo de pobreza de la población ocupada (*in-work poverty*) en España según el tipo de contrato y la jornada de trabajo. Año 2010.



Fuente: EU-SILC (2010), Eurostat.

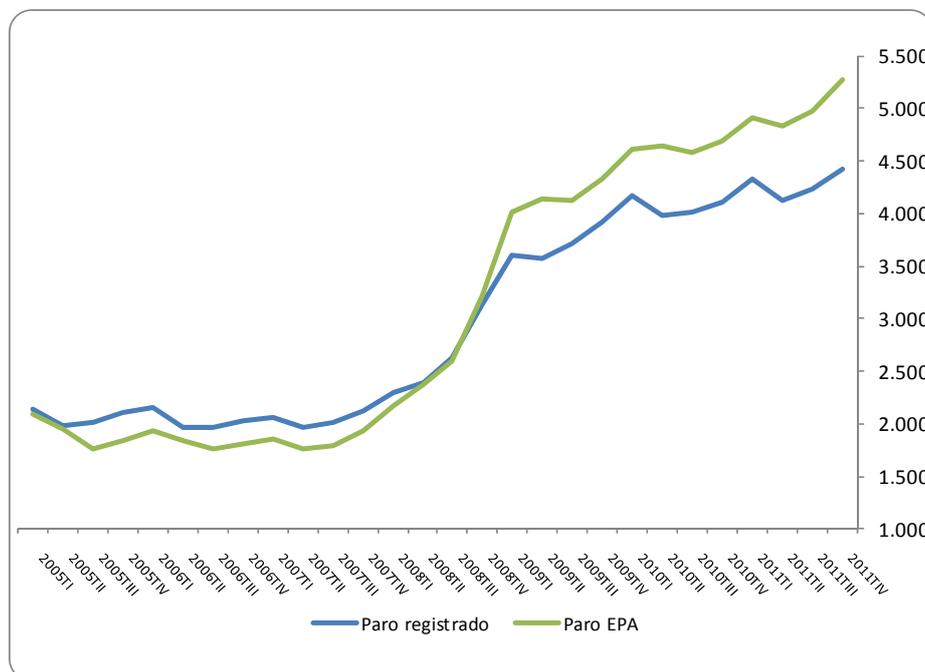
Gráfico 28. Evolución del número de personas ocupadas según la EPA y el número de personas afiliadas a la Seguridad Social en España. Período 2005-2011.



Fuente: Elaboración de CEET a partir de la EPA (varios años), INE y Boletín de Estadísticas Laborales (varios años), Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Resulta también interesante observar la brecha existente entre el paro registrado y el paro de la EPA. En este sentido, durante el período que media entre el segundo trimestre de 2005 al segundo trimestre de 2008, el número de personas en paro según el registro, superaba a los datos de la EPA, alcanzando el máximo en el cuarto trimestre de 2005, lo que nos lleva a pensar que existía una bolsa importante de personas que se hallaba trabajando en la economía sumergida, incluso cobrando la prestación por desempleo de manera simultánea. No obstante, esta brecha comienza a dar un vuelco en 2008 y a partir de esa fecha el número de personas desempleadas según la EPA siempre es muy superior a los datos arrojados por el registro, en el último trimestre de 2011, llega a más de 850.000 personas. Indudablemente, la mayoría de las personas que se registran tienen como incentivo el cobro de la prestación o subsidio por desempleo, en tanto que es requisito *sine qua non* y parece claro que hay un número importante que no lo hace, muchas son las razones que hay detrás pero no hay que olvidar que trabajando en la economía sumergida no se tiene derechos al cobro de prestación y, por tanto, el riesgo de ser pobres, a pesar de haber trabajado es mucho mayor (Gráfico 29).

Gráfico 29. Evolución del número de personas en paro según los registros y la EPA en España. Periodo 2005-2011.



Fuente: Datos estadísticos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y encuesta de Población Activa (varios trimestres, INE).

### 2.3.3. ¿Vivienda en propiedad o de alquiler? La vivienda: un factor de mucho peso en la definición de la pobreza

La vivienda es uno de los principales activos de los hogares en España, en este sentido es fundamental incluir el efecto que tiene en la medición de la pobreza y en cómo influye en ella. La tenencia de una vivienda en propiedad constituye una costumbre muy arraigada en la cultura española, tanto que, para 2010, este porcentaje se eleva al 83%. No parece además, que estar en una situación económica por debajo del umbral de la pobreza (60% de la renta mediana) sea un factor determinante para mantener esta opción en favor de la propiedad, ya que el 74% de los hogares que están por debajo de dicho umbral lo hacen en régimen de propiedad. No obstante, se detecta que entre los más pobres, el porcentaje de hogares en alquiler se incrementa hasta el 25,6%, esto es, 10,8 puntos porcentuales más que los hogares por encima de la renta mediana.

Esta elevada cifra no debe, sin embargo, ignorar que de los hogares propietarios de su vivienda el 35,5% tenía una hipoteca pendiente. En otras palabras, únicamente el 35,5% de los hogares no tenían la carga de afrontar un gasto regular de vivienda, fuera hipoteca o alquiler (a excepción de gastos derivados del mantenimiento de la vivienda), (Tabla 2).

Tabla 2. Distribución de hogares por régimen de tenencia de la vivienda principal. Año 2010.

	Distribución población por debajo del umbral de pobreza	Distribución población por encima del umbral de pobreza	Total
Propietarios/as	74,4%	85,2%	83,0%
Propietarios con hipoteca	27,1%	37,7%	35,5%
Propietarios sin hipoteca	47,3%	47,5%	47,5%
Inquilinos/as	25,6%	14,8%	17,0%
Inquilinos con alquiler de mercado	14,2%	7,3%	8,8%
Inquilinos con alquiler bonificado	11,4%	7,4%	8,3%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: European Union Statistics on Income and Living Conditions (2010), Eurostat.

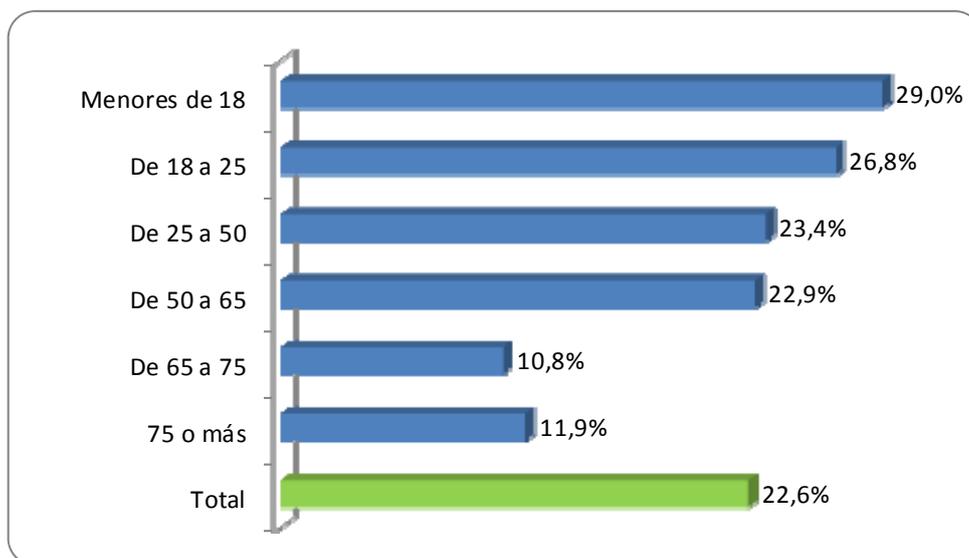
Asimismo, existe una clara diferencia de los gastos medios en vivienda en función del régimen de tenencia de la vivienda principal. Los gastos medios de la vivienda de los hogares que viven en régimen de alquiler a precio de mercado suponen más que el doble de los hogares en régimen de propiedad. Por esta razón resulta ilustrativo volver a examinar las tasas de riesgo de pobreza e inclusión con la perspectiva del método del alquiler imputado.

Este método del alquiler imputado consiste en simular una elevación de las rentas de las familias considerando el precio que pagarían por el alquiler de una vivienda, precio que no pagan ya que la vivienda es de su propiedad. Dado que una de las variables que determinan la situación de riesgo de pobreza y exclusión es la renta, simular la elevación de la renta de los hogares que son propietarios de su vivienda (la mayoría), supone una reducción de las tasas de pobreza.

Efectivamente, el método del alquiler imputado reduce la tasa de riesgo de pobreza en 2,9 puntos, del 25,5% al 22,6%, o lo que es lo mismo, deja de considerar como personas en riesgo de pobreza y exclusión a 1,34 millones de personas.

En el análisis por edad es donde este tiene una mayor incidencia sobre los resultados. Los grupos de mayores, de 65 a 74 años y de más de 75 años, reducen considerablemente sus tasas de riesgo de pobreza y exclusión en tanto que el número de personas que tiene una vivienda en propiedad aumenta. En particular, desciende del 29% para jóvenes menores de 18 años hasta el mínimo del 10,8% en el tramo de edad de 65 a 75 años (Gráfico 30).

Gráfico 30. Tasa de riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE) con alquiler Imputado en España, por tramos de edad. Año 2010.



Fuente: Elaboración de CEET a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (2010), INE.

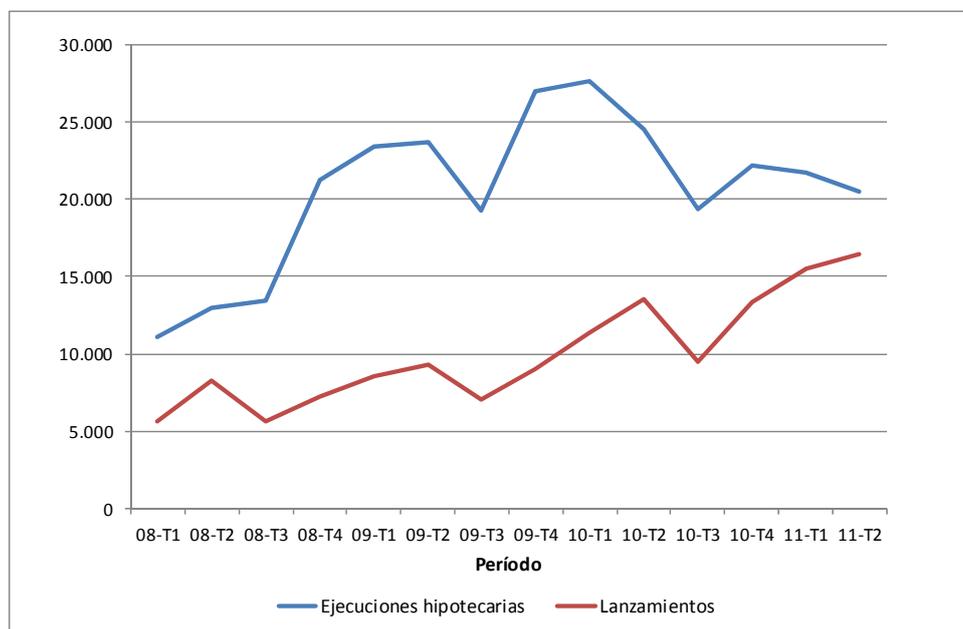
Con esta reducción modifican la conclusión de la observación del riesgo de pobreza por edad realizada anteriormente, que apuntaba a que las menores tasas de riesgo de pobreza y exclusión se daban en los tramos medios de edad, encontrándose las mayores tasas en los grupos de edad más jóvenes o más mayores. Al considerar el alquiler imputado observamos que aparece una relación diferente entre pobreza y edad, ya que las menores tasas de pobreza se encuentran en los grupos de mayor edad.

Otro aspecto a tener en cuenta en el actual contexto de crisis económica es la incidencia que la deuda hipotecaria de las familias y el impago de ésta con el consecuente embargo de la vivienda o los impagos de alquileres y, en última instancia, el efecto que se deriva sobre la pobreza.

Así, el Banco de España estimaba, en diciembre de 2011, que la deuda hipotecaria de las familias en España alcanzaba los 655.544 millones de euros, reduciéndose un 1% interanual. La magnitud de esta deuda se percibe mejor si se tiene en cuenta que, según estimaciones del Banco de España, un tercio del total de la deuda hipotecaria podría resultar finalmente impagada.

Reflejo de esta situación de insolvencia es el aumento del número de ejecuciones hipotecarias que, de acuerdo con datos del Consejo General del Poder Judicial, creció un 126,2% en 2008, respecto al año anterior, y un 59% en 2009, si bien en 2010 y en los dos primeros trimestres se mantuvo relativamente estable. En relación con este incremento en el número de ejecuciones hipotecarias, se ha observado también un aumento en el número de lanzamientos (desahucios) desde el inicio de la crisis, en 2008.

Gráfico 31. Ejecuciones hipotecarias y lanzamientos presentados por tribunales superiores de justicia.



Fuente: Datos sobre el efecto de la crisis en los órganos judiciales, 2011. Consejo General del Poder Judicial.

### 2.3.4. Hogares sin ingresos

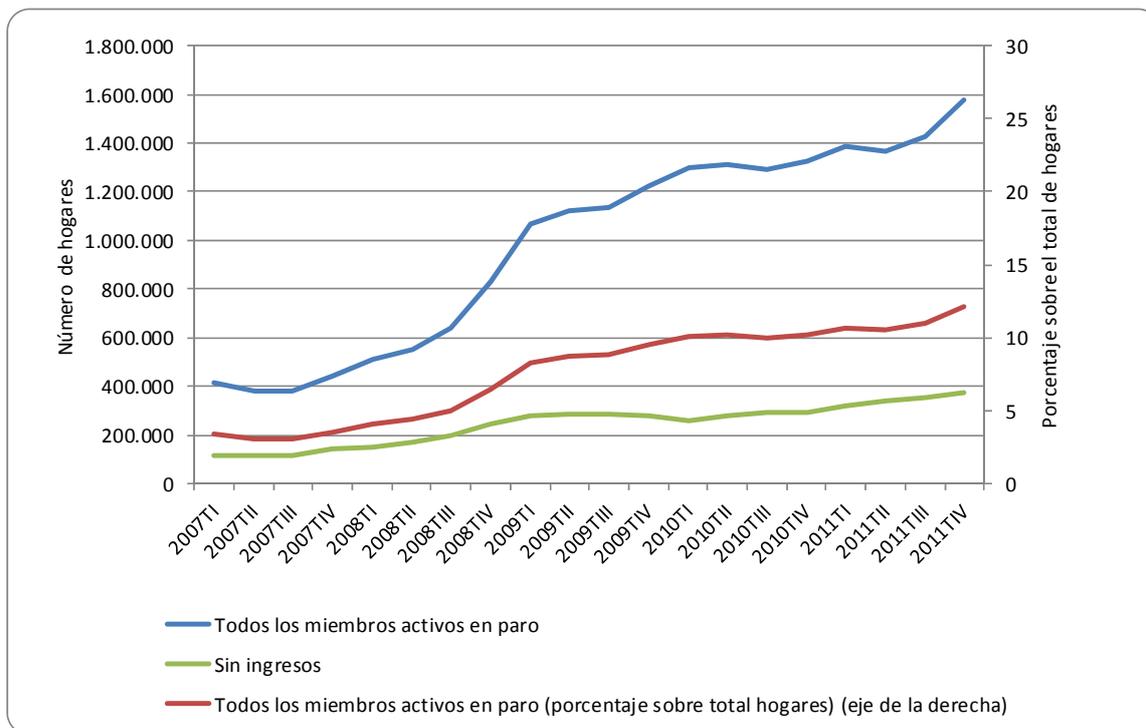
Cuando el mercado de trabajo no responde a las necesidades de las personas, ni tampoco lo hace el sistema de protección social, ni siquiera el sistema de rentas mínimas de inserción, el referente tiende a ser la familia, especialmente el propio hogar, donde, como norma, se reparte la renta de los miembros. Sin embargo, la gravedad de la crisis hace que a menudo esta opción tampoco sea posible. El aumento del número de personas desempleadas ha hecho que, como es lógico, el número de hogares con todos sus miembros en paro haya aumentado, al igual que el número de hogares que con todos sus miembros en paro no cobran ninguna prestación. De hecho, entre 2007 y 2011 el número de hogares con todos sus miembros activos en paro se ha multiplicado casi por cuatro, aumentando de 413.000 a 1.575.000<sup>10</sup>. Con ello, el porcentaje de estos hogares sobre el total de hogares ha crecido del 3,4% al 12,1%.

El problema es aún más grave si se tiene en cuenta que en muchos de estos hogares donde todos los miembros activos en paro, no existe ningún perceptor de prestaciones, tal y como se comprobará más adelante cuando se analice la respuesta institucional a la crisis. Efectivamente, el número de estos hogares ha pasado de 115.000 a comienzos de 2007 a 375.000 a finales de 2011, un total de 260.000 hogares que además de tener a todos sus miembros en paro

<sup>10</sup> Fuente: INE. Encuesta de Población Activa. Datos del primer trimestre de 2007 al cuarto trimestre de 2011.

no cuentan con ningún tipo de ingreso. Estos hogares representan una de las caras más dramáticas de la actual crisis económica y los huecos de un sistema de protección social incompleto que deja cientos de miles de personas en la intemperie económica.

**Gráfico 32. Hogares con todos los miembros en desempleo y sin rentas. Período 2007-2011.**



*Fuente: Elaboración de CEET a partir de la Encuesta de Población Activa (varios trimestres), INE.*

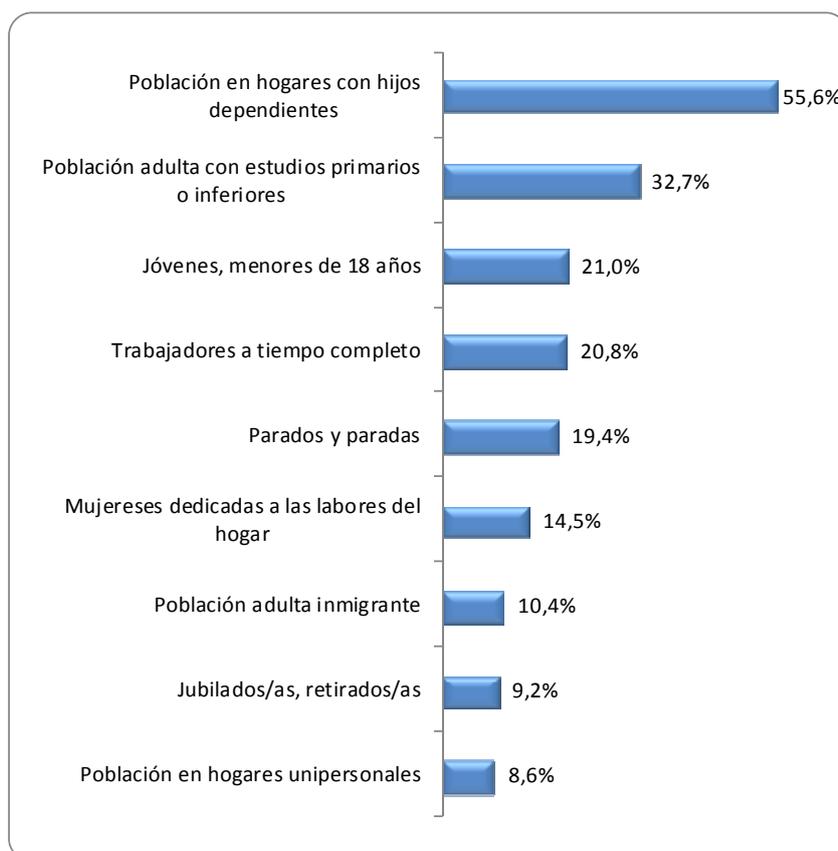
Es importante resaltar la conclusión de una argumentación tan trágica como evidente en relación a los datos del número de hogares con todos los miembros en paro. Como se analizará a continuación, el sistema español de prestación por desempleo es limitado en el tiempo, y a su vez, la actual crisis económica se está agravando. Por tanto, no sólo el número de hogares con todos los miembros en desempleo está creciendo, sino que además, aún en un escenario no ya de empeoramiento como el actual, sino de mera ausencia de recuperación, el número de hogares con todos los miembros en desempleo y sin prestaciones tenderá a aumentar en los próximos meses con lo que cabe esperar un mayor aumento de la pobreza y la exclusión social.

### 2.3.5. Los perfiles de pobreza y exclusión social

Por último, y al objeto de cerrar este apartado dedicado a dibujar el panorama de quiénes y cómo son las personas pobres en España no debemos dejar pasar la ocasión de poner de relieve cuáles son los perfiles más habituales a partir de diferentes variables: sexo, edad, relación con la actividad económica y nivel educativo.

En términos generales, la población perteneciente a hogares con hijos e hijas dependientes es la más habitual entre las personas pobres (56%), seguida de población adulta con estudios primarios o inferiores (32,7%) y jóvenes menores de 18 años (21%). Llama la atención que entre la población en situación de pobreza las personas que trabajan a tiempo completo (20,8%) superan a las personas en desempleo (19,4%), ya que aunque estas últimas tienen una mayor tasa AROPE, en magnitud son menos que las personas que trabajan. Por su parte, el hecho de que entre el total de población pobre el 14,5% sean mujeres que desempeñan tareas del hogar tiene una gran impacto de género (Gráfico 33).

**Gráfico 33. Principales perfiles de pobreza y exclusión social en España. Año 2010.**



Fuente: Elaboración de CEET a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (2010), INE.

Combinando las variables, sexo, edad y relación con la actividad económica los resultados son los siguientes: el 9,6% de la población AROPE está constituida por hombres entre 25 y 50 años trabajando a tiempo completo y, en segundo lugar, por hombres con estas características pero en desempleo (6,8%). Las mujeres paradas de 25 a 50 años, constituyen el tercer perfil más numeroso (5,7%). Llama la atención que los hombres mayores de entre 65 años y 75 años, ya jubilados tienen una representación del 2,1% y de más de 75 años del 2,7% (Gráfico 34).

**Gráfico 34. Perfiles AROPE más frecuentes en España por sexo, edad y relación con la actividad. Año 2010.**



Fuente: Elaboración de CEET a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (2010), INE.

### 3. HACIENDO FRENTE A LAS CONSECUENCIAS DE LA CRISIS: ¿CÓMO RESPONDEN LAS INSTITUCIONES?

#### 3.1. LOS EFECTOS DEL AJUSTE FISCAL

JUAN CARLOS LLANO ORTIZ<sup>11</sup>

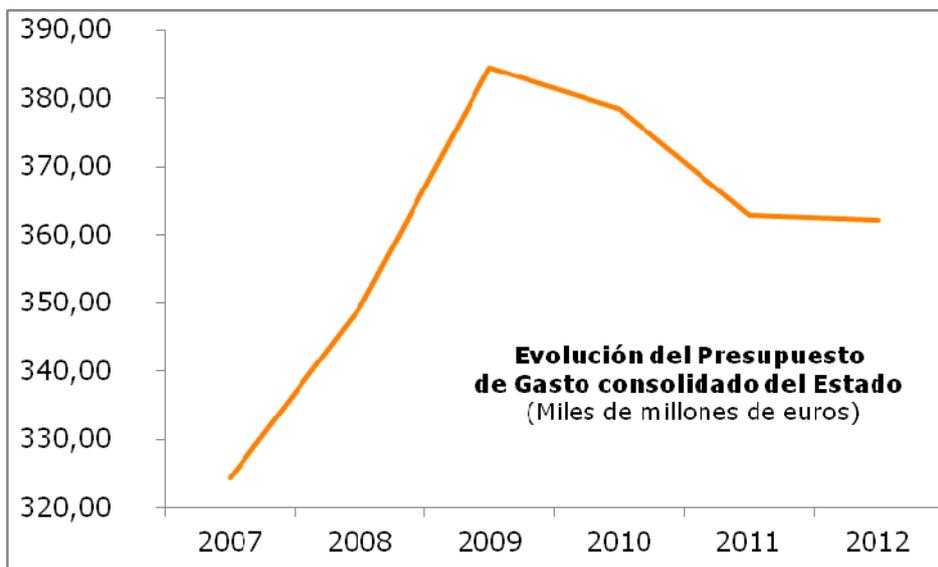
En lo fundamental, este apartado describe someramente y en términos cuantitativos el ajuste fiscal aplicado durante los años de crisis, mediante el estudio de la evolución de los Presupuestos Generales del Estado entre los años 2007 y 2012 en las diferentes políticas que conforman las tres áreas de gasto que tienen mayores efectos en la contención de la desigualdad y sus consecuencias sobre la pobreza y exclusión social<sup>12</sup>.

En 2007, un año antes del comienzo de la crisis, el presupuesto de gasto consolidado del Estado, es decir, sin tomar en cuenta las transferencias internas, era de 324.275,864 millones de euros. En los dos años siguientes, y ya en plena crisis, el presupuesto creció en un 18,6 %, más de 60.000 millones de euros, hasta llegar en 2009 a los 384.518,837 millones de euros.

<sup>11</sup> Sociólogo. Área de investigación de EAPN-ES.

<sup>12</sup> Existen cinco tipos de políticas o áreas de gasto: los Servicios públicos básicos, las Actuaciones de protección y promoción social, la Producción de bienes públicos de carácter preferente, las Actuaciones de carácter económico y las Actuaciones de carácter general.

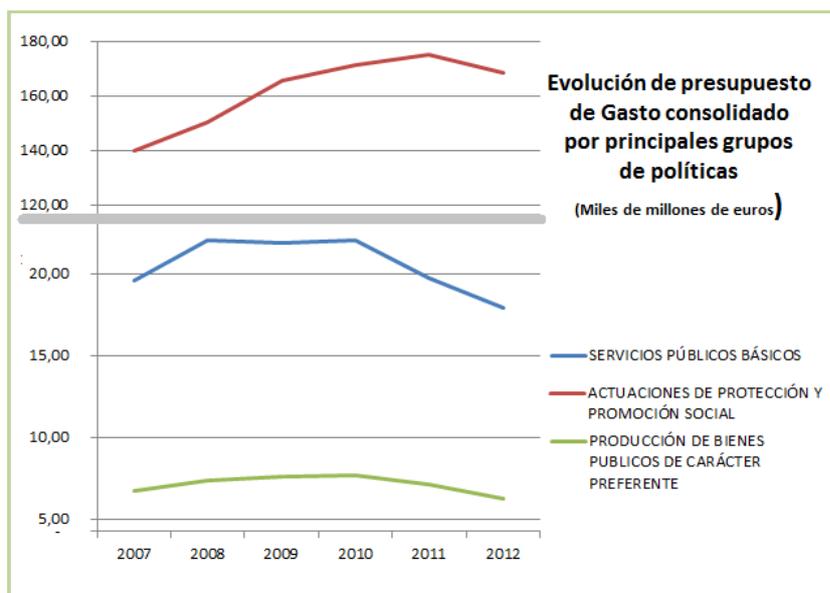
**Gráfico 35. Evolución Presupuesto de Gasto consolidado del Estado. Años 2007 a 2012.**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Hacienda y AA. PP.

A partir del año 2010 y hasta el momento actual, se inicia una política de ajuste que supone una reducción del 5,83 % en el conjunto del periodo. Sin embargo, la reducción presupuestaria no ha sido proporcional y la gran disparidad en los recortes que afectan a las diferentes políticas, programas y partidas concretas refleja prioridades en las que el gasto social aparece claramente perjudicado.

**Gráfico 36. Evolución Presupuesto de Gasto consolidado del Estado. Años 2007 a 2012.**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Hacienda y AA. PP.

Como ya se ha indicado, existen cinco tipos de políticas de gasto: los Servicios públicos básicos, las Actuaciones de protección y promoción social, la Producción de bienes públicos de carácter preferente, las Actuaciones de carácter económico y las Actuaciones de carácter general. En el gráfico puede verse la evolución de los presupuestos de gasto para los tres primeros grupos de políticas.

1) En términos porcentuales, el grupo que más se ha reducido desde 2007 es el de Producción de bienes públicos de carácter preferente, que agrupa Sanidad y Educación, que ha disminuido su presupuesto en un 18,6 % desde 2009, lo que supone en números absolutos casi 1.500 millones de euros menos. Incluso, el presupuesto de este año es menor que el de 2007 en más de 490 millones de euros.

Las partidas específicas del grupo pueden verse en la siguiente tabla. La reducción presupuestaria alcanza a la gran mayoría de partidas de gasto, tanto en Sanidad como en Educación. En la primera, destacan las Políticas de salud y ordenación profesional, la Atención especializada, Donación y trasplante de órganos, tejidos y células que reducen respectivamente su presupuesto en más del 95 %, 8,2 % y 67,5 % desde 2007. Además, este año se eliminan las cuantías destinadas al Plan de Salud Bucodental y al Plan Nacional sobre Sida.

Respecto a la política de Educación, el recorte conjunto es aún mayor y se lleva una cuarta parte del total. Destacan la reducción en Formación del profesorado, Educación infantil y primaria, Enseñanzas Universitarias, el Deporte en edad escolar y el Apoyo a otras actividades escolares, que reducen su presupuesto en el 37 %, 75 %, 55 %, 39,4 % y 68,9 % respectivamente.

**Tabla 3. Producción de bienes públicos de carácter preferente: variación en presupuesto de gasto consolidado 2009-2011.**

Código	Área de gasto	PRODUCCIÓN DE BIENES PUBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE			
		Variación en presupuesto de gasto consolidado 2009 - 2012			
		2009	2012	Variación	% variación
<b>TOTAL GASTO CONSOLIDADO DEL ESTADO (SIN CONTAR TRANSFERENCIAS INTERNAS)</b>		<b>384.518.837,20</b>	<b>362.115.019,75</b>	<b>- 22.403.817,45</b>	<b>- 5,83</b>
3.	<b>PRODUCCIÓN DE BIENES PUBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE</b>	<b>7.610.607,19</b>	<b>6.194.819,30</b>	<b>- 1.415.787,89</b>	<b>- 18,60</b>
3.1	<b>SANIDAD</b>	<b>4.622.916,91</b>	<b>3.974.624,53</b>	<b>- 648.292,38</b>	<b>- 14,02</b>
3.11.	Administración general de sanidad	319.327,78	109.226,90	- 210.100,88	- 65,79
3.11.M	Dir. y serv. gcales. de sanidad, serv. soc. e igualdad	95.275,76	99.055,53	3.779,77	3,97
3.11.O	Políticas de salud y ordenación profesional	224.052,02	10.171,37	- 213.880,65	- 95,46
3.12.	Hospitales, servicios asistenciales y centros de salud	4.190.515,64	3.661.872,55	- 528.643,09	- 12,62
3.12.A	Asistencia hospitalaria en las fuerzas armadas	211.119,24	148.283,49	- 62.835,75	- 29,76
3.12.B	At. primaria de salud, inst. nal. de gestión sanitaria	60.654,91	59.963,99	- 690,92	- 1,14
3.12.C	At. especiaz. de salud, instituto nal. de gest. sanitaria	154.295,89	141.627,99	- 12.667,90	- 8,21
3.12.D	Medicina marítima	37.733,46	32.559,81	- 5.173,65	- 13,71
3.12.E	Asistencia sanitaria del mutualismo administrativo	2.060.457,24	2.082.900,62	22.443,38	1,09
3.12.F	At. primaria de salud, Mut. Acc. de Trab. y enferm.prof. e instit. soc. de la marina	1.187.192,60	831.128,97	- 356.063,63	- 29,99
3.12.G	At. especializ. de salud, Mut. Acc. Trab. Y enferm. prof. e instiT. soc. de la marina	431.807,79	365.407,68	- 66.400,11	- 15,38
3.12.M	Asistencia sanitaria de la Seg. Social gestionada por CC.AA.	47.254,51	-	- 47.254,51	- 100,00
3.13.	Acciones públicas relativas a la salud	113.073,49	203.525,08	90.451,59	79,99
3.13.A	Prestaciones y farmacia	53.504,52	145.242,22	91.737,70	171,46
3.13.B	Salud pública, sanidad exterior y calidad 26.	28.260,19	38.422,55	10.162,36	35,96
3.13.C	Seguridad alimentaria y nutrición	19.191,89	15.922,32	- 3.269,57	- 17,04
3.13.D	Donación y transplante de órganos, tejidos y células	12.116,89	3.937,99	- 8.178,90	- 67,50
3.2	<b>EDUCACIÓN</b>	<b>2.987.690,28</b>	<b>2.220.194,77</b>	<b>- 767.495,51</b>	<b>- 25,69</b>
3.21.	Administración general de educación	83.192,63	79.797,54	- 3.395,09	- 4,08
3.21.M	Dirección y servicios generales de la educación	76.482,27	75.581,02	- 901,25	- 1,18
3.21.N	Formación permanente del profesorado de educación	6.710,36	4.216,52	- 2.493,84	- 37,16
3.22.	Enseñanza	1.531.779,34	863.179,63	- 668.599,71	- 43,65
3.22.A	Educación infantil y primaria	690.624,57	167.130,42	- 523.494,15	- 75,80
3.22.B	Educ. sec., form. Prof. y escuelas of. de idiomas	253.070,02	175.793,97	- 77.276,05	- 30,54
3.22.C	Enseñanzas universitarias	336.124,46	149.663,75	- 186.460,71	- 55,47
3.22.D	Educación especial	14.058,51	13.431,45	- 627,06	- 4,46
3.22.E	Enseñanzas artísticas	7.291,10	7.376,11	85,01	1,17
3.22.F	Educación en el exterior	129.085,19	108.584,54	- 20.500,65	- 15,88
3.22.G	Educación compensatoria	62.388,57	169.790,97	107.402,40	172,15
3.22.H	Educación perm. y a distancia no universitaria	6.757,18	5.751,47	- 1.005,71	- 14,88
3.22.I	Enseñanzas especiales	740,67	1.910,69	1.170,02	157,97
3.22.J	Nuevas tecnologías aplicadas a la educación	9.770,44	50.437,71	40.667,27	416,23
3.22.K	Deporte en edad escolar y en la universidad	21.868,63	13.308,55	- 8.560,08	- 39,14
3.23.	Promoción educativa	1.344.134,82	1.265.048,52	- 79.086,30	- 5,88
3.23.M	Becas y ayudas a estudiantes	1.344.134,82	1.265.048,52	- 79.086,30	- 5,88
3.24.	Servicios complementarios de la enseñanza	28.583,49	12.169,08	- 16.414,41	- 57,43
3.24.M	Servicios complementarios de la enseñanza	7.563,27	5.637,04	- 1.926,23	- 25,47
3.24.N	Apoyo a otras actividades escolares	21.020,22	6.532,04	- 14.488,18	- 68,92
<b>RESTO DE PARTIDAS</b>		<b>189.758.688,70</b>	<b>169.760.299,60</b>	<b>- 19.998.389,10</b>	<b>- 10,54</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Hacienda y AA. PP.

Es importante indicar aquí que las políticas de esta área de gasto se encuentran en su mayor parte transferidas a las comunidades autónomas y es aquí, en el ámbito regional, donde se revela la verdadera dimensión de los recortes sanitarios y educativos. Aunque un análisis específico del gasto regional excede los límites de este trabajo, sí puede decirse que el alcance de las reducciones es elevado, pero que no consigue un ahorro sustancial del gasto total. Como ejemplo, la siguiente tabla muestra la evolución del presupuesto total de Sanidad per cápita por CCAA, con cifras en moneda constante a octubre de 2012.

**Tabla 4 Presupuesto de Sanidad per cápita en CCAA.**

Evolución del presupuesto total de Sanidad per cápita por CCAA (En moneda constante a octubre de 2012)							
TOTAL PRESUPUESTO	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (*)	% 2012-2009
Andalucía	1.333,5	1.374,2	1.382,9	1.357,6	1.246,2	1.177,7	- 14,8
Aragón	1.553,7	1.552,1	1.632,3	1.639,4	1.539,0	1.455,2	- 10,8
Asturias (Principado de)	1.494,7	1.457,4	1.638,7	1.706,9	1.568,7	1.484,8	- 9,4
Baleares (Illes)	1.269,5	1.286,3	1.311,4	1.202,7	1.155,9	1.125,8	- 14,2
Canarias	1.511,8	1.569,8	1.604,2	1.539,1	1.319,7	1.282,6	- 20,0
Cantabria	1.522,5	1.501,3	1.545,6	1.525,3	1.353,7	1.316,4	- 14,8
Castilla y León	1.495,7	1.548,5	1.566,3	1.602,7	1.526,4	1.430,9	- 8,6
Castilla-La Mancha	1.481,6	1.502,1	1.583,0	1.588,7	1.471,4	1.281,4	- 19,0
Cataluña	1.434,1	1.419,4	1.427,4	1.475,3	1.323,9	1.183,7	- 17,1
Comunidad Valenciana	1.258,0	1.253,6	1.273,7	1.270,1	1.184,6	1.110,3	- 12,8
Extremadura	1.659,7	1.728,5	1.832,3	1.748,8	1.594,7	1.692,5	- 7,6
Galicia	1.495,3	1.531,7	1.565,8	1.532,1	1.411,9	1.332,0	- 14,9
Madrid (Comunidad de)	1.321,8	1.310,2	1.304,9	1.268,5	1.230,5	1.164,9	- 10,7
Murcia (Región de )	1.381,5	1.457,2	1.492,6	1.564,8	1.535,3	1.281,5	- 14,1
Navarra (Com. Foral)	1.586,1	1.605,2	1.626,0	1.734,3	1.639,3	1.450,0	- 10,8
País Vasco	1.621,3	1.722,6	1.840,2	1.859,5	1.731,8	1.618,6	- 12,0
Rioja (La)	1.835,1	1.612,5	1.620,4	1.457,0	1.483,8	1.190,0	- 26,6
<b>TOTAL CCAA</b>	<b>1.414,8</b>	<b>1.432,2</b>	<b>1.461,6</b>	<b>1.457,1</b>	<b>1.350,5</b>	<b>1.257,0</b>	<b>- 14,0</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad

Puede verse, en primer lugar, que, en moneda constante, el presupuesto por persona protegida se ha reducido en 204 € desde 2009, lo que supone una reducción del 14%. El total de reducción en el periodo alcanza a 8.529,17 millones de euros (en moneda constante), es decir, una disminución del 13,07% del presupuesto sanitario total de las CCAA para 2009.

En segundo lugar, se muestra la diferente sensibilidad de las regiones expresada en el gasto sanitario. Para 2012, las comunidades de Extremadura, País Vasco, Navarra y Asturias mantienen los presupuestos per cápita más elevados; y los más bajos están en la Comunidad Valenciana, Baleares, Madrid y Andalucía. Este nivel de gasto en una cuestión tan importante para la ciudadanía no siempre está en relación con la riqueza regional. Así, Extremadura tiene el PIB per cápita más bajo en 2011 y Baleares y Madrid de los más altos (16.149€, 24.585€ y 29.731€, respectivamente<sup>13</sup>).

Por otra parte, es posible calcular el gasto sanitario conjunto asumido en los Presupuestos Generales del Estado y las CCAA y estudiar cuánto supone esta enorme reducción del presupuesto sanitario en términos de ahorro nacional total. La tabla siguiente muestra, en euros constantes de 2012, el gasto total y en Sanidad para la suma de las comunidades autónomas y los Presupuestos Generales del Estado (sin contar transferencias internas) entre los años 2009 y 2012. Entre esos años, el ahorro total en Sanidad ha sido de algo más de 8.044

<sup>13</sup> Fuente: INE, estimaciones provisionales.

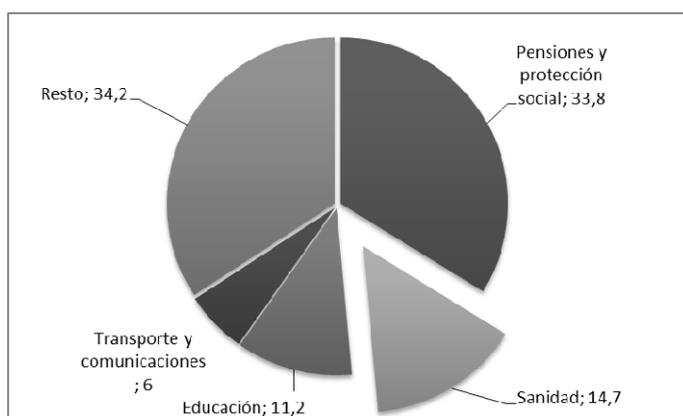
millones de euros, lo que supone casi un 12% de ahorro en el total de gasto Sanitario. Sin embargo, todo ese ahorro supone sólo un 1,28% del presupuesto total del año 2009. En otras palabras, se ha necesitado reducir un 12% el presupuesto en Sanidad en tres años, con todo el coste social que ello supone, para conseguir una reducción del 1,28% del gasto total del año 2009. Ante estas cifras, y aun aceptando la necesidad de disminuir el gasto del Estado, cabe preguntarse si es posible encontrar otras partidas con menor costo social y mayor incidencia en la reducción del gasto.

Tabla 5. Gasto total y en Sanidad del Estado y las CCAA

Año	Gasto total PGE + CCAA (x 1.000 € constantes 2012)	Gasto Sanidad PGE + CCAA (x 1.000 € constantes 2012)
2009	626.793.277,07	67.479.644,43
2010	616.157.409,76	67.923.204,51
2011	570.084.108,95	63.325.904,88
2012	536.679.327,39	59.434.856,32
2012-2009	- 90.113.949,68	- 8.044.788,11
% ahorro	- 14,38	- 11,92
% ahorro en Sanidad sobre total gasto en 2009	-	1,28

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Hacienda y AA. PP; Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad e INE.

Gráfico 37. Clasificación funcional del gasto de las AAPP. 2008<sup>14</sup>



<sup>14</sup> Fuente: Elaboración propia con datos de Fundación BBVA-Ivie.

2) En situación similar está el área de gasto de Servicios públicos básicos, que agrupa Justicia, Defensa, Seguridad ciudadana y Política exterior, que ha disminuido su presupuesto en 3.922 millones de euros desde 2009 (-18 %) y es, incluso, menor en más de 1.600 millones de euros que el correspondiente al año 2007.

**Tabla 6. Servicios públicos básicos: variación en presupuesto de gasto consolidado 2009-2011.**

Código	Área de gasto	SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS			
		Variación en presupuesto de gasto consolidado 2009 - 2012			
		2009	2012	Variación	% variación
<b>TOTAL GASTO CONSOLIDADO DEL ESTADO</b>		<b>384.518.837,20</b>	<b>362.115.019,75</b>	<b>- 22.403.817,45</b>	<b>- 5,83</b>
1.	SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS	<b>21.831.491,37</b>	<b>17.909.081,89</b>	<b>- 3.922.409,48</b>	<b>- 17,97</b>
1.1	JUSTICIA (Total consolidado)	<b>1.658.493,28</b>	<b>1.612.633,09</b>	<b>- 45.860,19</b>	<b>- 2,77</b>
111.M	Gobierno poder judicial	40.914,27	35.759,18	- 5.155,09	- 12,60
111.N	Dirección y Serv. Generales Justicia	65.752,22	55.306,43	- 10.445,79	- 15,89
111.O	Selección y formación de jueces	25.799,42	26.452,82	653,40	2,53
111.P	Documentación y publicaciones judiciales	10.328,88	9.140,51	- 1.188,37	- 11,51
111.Q	Formación de personal Adm. Justicia	18.015,62	11.451,20	- 6.564,42	- 36,44
111.R	Formación carrera fiscal		6.214,70	6.214,70	
112.A	Tribunales de justicia y Ministerio fiscal	1.457.377,74	1.442.181,66	- 15.196,08	- 1,04
113.M	Registros vinculados con la Fe publica	40.305,13	26.126,59	- 14.178,54	- 35,18
1.2	DEFENSA (Total consolidado)	<b>7.846.874,44</b>	<b>6.261.316,47</b>	<b>- 1.585.557,97</b>	<b>- 20,21</b>
1.3	SEGURIDAD CIUDADANA e I. P.	<b>8.649.272,51</b>	<b>8.354.981,31</b>	<b>- 294.291,20</b>	<b>- 3,40</b>
131.M	Dirección y servicios grales. de seg. y protección civil	86.816,65	88.256,68	1.440,03	1,66
131.N	Formación de fuerzas y cuerpos de seg. del estado	138.025,91	80.808,38	- 57.217,53	- 41,45
131.O	Fuerzas y cuerpos en reserva	801.522,51	697.385,60	- 104.136,91	- 12,99
131.P	Derecho de asilo y apátridas	4.337,15	3.322,53	- 1.014,62	- 23,39
132.A	Seguridad ciudadana	5.469.240,60	5.468.620,75	- 619,85	- 0,01
132.B	Seguridad vial	865.526,25	723.792,12	- 141.734,13	- 16,38
132.C	Actuaciones policiales en materi de droga	71.518,25	82.203,20	10.684,95	14,94
133.A	Centros e instituciojes penitenciarias	1.142.928,81	1.154.471,86	11.543,05	1,01
133.B	Trabajo, formación y asistencia a reclusos	33.489,92	27.431,23	- 6.058,69	- 18,09
134.M	Protección civil	20.548,70	14.759,41	- 5.789,29	- 28,17
135.M	Protección de datos de carácter personal	15.317,76	13.929,55	- 1.388,21	- 9,06
1.4	POLÍTICA EXTERIOR (total consolidado)	<b>3.676.851,14</b>	<b>1.680.151,02</b>	<b>- 1.996.700,12</b>	<b>- 54,30</b>
141.M	Dir. y servicios grales. de asuntos exteriores	85.372,71	79.897,98	- 5.474,73	- 6,41
142.A	Acción del Estado en el exterior	599.961,15	761.314,79	161.353,64	26,89
142.B	Acción diplomática ante la Unión Europea	26.847,64	22.773,54	- 4.074,10	- 15,17
143.A.	Cooperación para el desarrollo	2.817.308,02	683.695,46	- 2.133.612,56	- 75,73
144.A.	Cooperación, prom. y difusión cultural en el ext.	147.361,62	132.469,25	- 14.892,37	- 10,11

Fuente: *Elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Hacienda y AA. PP.*

La mitad de la reducción del área corresponde a la Política exterior, que desciende en casi 2.000 millones de euros y se queda en el 54 % del presupuesto que tenía en el año 2009. El mayor recorte se produce en la Cooperación para el desarrollo, de la que se eliminan más de 2.133 millones de euros, con una reducción del 75,7 % en el total del período. Por otra parte, la partida para Acción del Estado en el exterior crece en 161 millones de euros (26,9%).

Aproximadamente el 40,4 % del total de la reducción del área corresponde a Defensa, cuyo presupuesto se reduce en algo más de 1.585 millones de euros (20,2 %).

Para las políticas de Justicia, las principales reducciones con respecto a 2009 se producen en Formación de personal (-36,4 %) y registros vinculados con la Justicia (- 35,2 %).

Por otra parte, en las políticas de Seguridad ciudadana, destacan las partidas de Formación de cuerpos y fuerzas de seguridad, que se reducen un 41 % con respecto a 2009 y la Protección civil, que lo hace en un 28 %. Se destaca también el aumento del presupuesto para actuaciones policiales en materia de droga (crece en 10,5 millones de euros, un 15 %) que, considerado a la luz de la enorme reducción en el Plan nacional sobre drogas (reducción del 42 %, con 13 millones de euros menos) nos indica cuáles son las nuevas orientaciones en el ámbito de las drogodependencias.

3) Finalmente, el grupo de Actuaciones de protección y promoción social, que supone el 46,5% del total del gasto del Estado, ha sufrido una evolución algo diferente pues su crecimiento presupuestario se mantuvo, aunque de manera más lenta, hasta el año 2011. Sin embargo, para 2012 todas las políticas del área de gasto son objeto de recortes significativos, excepto las Pensiones. En su conjunto, la reducción es de 6.855 millones de euros, lo que, en términos relativos, supone una disminución del gasto del 3.92 % con respecto al importe del año pasado. Comparativamente, esta reducción es 10 veces superior (porcentual 21 veces superior) al reajuste conjunto de las políticas del Estado para el año actual<sup>15</sup>.

En el total del periodo de crisis que se viene analizando, es decir, entre 2009 y 2012, la política de "Otras prestaciones económicas" se reduce en casi 3.000 millones de euros (-19,8 %). El 90% de esa reducción, más de 2.663 millones de euros, se produce en el de "Programa de Subsidios para incapacidad temporal y otras prestaciones económicas de la S.S.", que retrocede un 20,6 % en el periodo. También disminuyen los programas de "Prestaciones económicas del mutualismo administrativo" (-22,4 %) y de "Prestaciones de garantía salarial" (-13,5 %). Por el contrario, en sólo un año aumenta casi al

---

<sup>15</sup> Esto es así porque el presupuesto en las áreas de gasto 4 y 5, que corresponden a "Actuaciones de carácter económico" y a "Actuaciones de carácter general", que suponen en su conjunto el 46,88% del total de presupuestos del Estado, y que no se analizan en este trabajo, ha crecido en el último año en casi 9.000 millones de euros (exactamente 8.908,42 millones de euros, 5,54%).

doble el "Programa de Prestaciones económicas por cese de actividad", creado en 2011 (en cualquier caso, de cuantía muy reducida: 31 millones de euros).

Por otra parte, la política de Servicios sociales y promoción social ha sufrido una reducción de algo más de 389 millones de euros (-15,5 %) casi todo ello en el presupuesto del año 2012. Dentro de esta política, gran parte de la reducción corresponde al grupo de programas de Acción social, que disminuye en 334 millones de euros. Sin embargo, dentro de este último grupo, existe una enorme reducción en casi todas las partidas que suma más de 1.741 millones de euros y que se ve compensada por el programa de "Autonomía personal y atención a la dependencia", que importa un crecimiento de 1.407 millones de euros en el período. Por sus consecuencias en la población más vulnerable, son particularmente importantes la práctica eliminación del programa de "Otros servicios sociales de la Seguridad social", con una reducción de más de 1.000 millones de euros (-94 %) y las reducciones en los programas del "Plan nacional sobre drogas" (- 42 %), "Servicios sociales de S. S. a personas con discapacidad" (-54,1%), "Servicios sociales de S. S. a personas mayores" (-37,4%), "Atención a la infancia y a la familia" (-62 %) y "Acciones en favor de los inmigrantes" (-78,7 %).

Dentro de la política de Servicios sociales y promoción social, también son importantes las reducciones en los programas del grupo de Promoción social que, en conjunto, se reducen un 31,5% en el periodo. Aquí, las reducciones afectan a los programas de Promoción y servicios a la juventud, Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y Actividades para prevención de la violencia de género, que se reducen entre un 15 y un 34%.

Por otra parte se recortan también la política de Fomento del empleo en más de 1.819 millones de euros (-24 %), con sus importantes partidas de Fomento de la inserción y estabilidad laboral, que se reduce en 1814 millones de euros (- 24%) y Desarrollo de la economía social y del Fondo Social Europeo, que se recorta en otros 5 millones de euros (-48,9 %); y la política de Acceso a la vivienda en casi 800 millones de euros (- 49,2 %). Finalmente, la política de Gestión y administración de la Seguridad Social se reduce en tres cuartas partes y supone una reducción total de más de 10.000 millones de euros<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> El programa 29, de Gestión y administración de la Seguridad Social, se compone de dos programas: 1) 291A, de Inspección y control de seguridad y protección social, que es financiado por el agente gestor 19 - Ministerio de Empleo y Seguridad Social-, y 2) 291M, Dirección y servicios generales de Seguridad Social y protección social, que es financiado por los agentes gestores 19 -Ministerio de Empleo y Seguridad Social- y 60 -Seguridad Social-.

**Tabla 7. Actuaciones de protección y promoción social: variación en presupuesto de gasto consolidado 2009-2011.**

Cód.	Área de gasto	ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL						
		Variación en presupuesto de gasto consolidado 2009 - 2012 y 2011-2012						
		2009	2011	2012	2012-2009		2012-2011	
Variación	% var.				Variación	% var.		
<b>TOTAL GASTO CONSOLIDADO DEL ESTADO</b>		<b>384.518.837,20</b>	<b>362.788.050,93</b>	<b>362.115.019,75</b>	<b>-22.403.817,45</b>	<b>- 5,8</b>	<b>- 673.031,18</b>	<b>- 0,2</b>
<b>2 ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL</b>		<b>165.318.049,94</b>	<b>175.106.389,72</b>	<b>168.250.818,96</b>	<b>2.932.769,02</b>	<b>1,8</b>	<b>- 6.855.570,76</b>	<b>- 3,9</b>
21	<b>PENSIONES</b>	106.098.578,82	112.215.755,17	115.825.933,59	9.727.354,77	9,2	3.610.178,42	3,2
211	Pensiones contributivas	103.166.854,49	109.385.718,73	113.068.484,35	9.901.629,86	9,6	3.682.765,62	3,4
211M	Pensiones contributivas de la Seguridad Social	93.493.485,49	99.238.688,39	102.103.288,97	8.609.803,48	9,2	2.864.600,58	2,9
211N	Pensiones de clases pasivas	9.592.574,00	10.061.609,34	10.857.648,33	1.265.074,33	13,2	796.038,99	7,9
211O	Otras pensiones y prest. de clases pasivas	80.795,00	85.421,00	107.547,05	26.752,05	33,1	22.126,05	25,9
212	Pensiones no contributivas	2.452.461,45	2.375.538,71	2.336.930,47	- 115.530,98	- 4,7	- 38.608,24	- 1,6
212M	Pens. no contrib. y prestaciones asistenciales	2.043.419,45	2.033.237,71	2.022.125,85	- 21.293,60	- 1,0	- 11.111,86	- 0,5
212N	Pensiones de guerra	409.042,00	342.301,00	314.804,62	- 94.237,38	- 23,0	- 27.496,38	- 8,0
219	Gestión de pensiones	479.262,88	454.497,73	420.518,77	- 58.744,11	- 12,3	- 33.978,96	- 7,5
219M	Gestión de prestaciones económ. de la Seg. Social	470.953,47	446.524,35	412.856,35	- 58.097,12	- 12,3	- 33.668,00	- 7,5
219N	Gestión de pensiones de clases pasivas	8.309,41	7.973,38	7.662,42	- 646,99	- 7,8	- 310,96	- 3,9
22	<b>OTRAS PRESTACIONES ECONÓMICAS</b>	14.973.516,34	13.576.366,76	12.014.490,03	- 2.959.026,31	- 19,8	- 1.561.876,73	- 11,5
221	Prestaciones económicas de la Seguridad Social	12.927.374,95	11.580.709,07	10.264.291,86	- 2.663.083,09	- 20,6	- 1.316.417,21	- 11,4
221M	Subsidios incap. temp. y otras prest. econ. S.S.	12.927.374,95	11.580.709,07	10.264.291,86	- 2.663.083,09	- 20,6	- 1.316.417,21	- 11,4
222	Prestaciones económicas del mutualismo admin.	572.507,20	556.059,73	444.082,42	- 128.424,78	- 22,4	- 111.977,31	- 20,1
222M	Prestaciones económicas del mutualismo admin.	572.507,20	556.059,73	444.082,42	- 128.424,78	- 22,4	- 111.977,31	- 20,1
223	Prestaciones de garantía salarial	1.473.634,19	1.428.514,26	1.275.090,30	- 198.543,89	- 13,5	- 153.423,96	- 10,7
223M	Prestaciones de garantía salarial	1.473.634,19	1.428.514,26	1.275.090,30	- 198.543,89	- 13,5	- 153.423,96	- 10,7
224	Otras prestaciones económicas	-	11.083,70	31.025,45	31.025,45		19.941,75	179,9
224M	Prestaciones económicas por cese de actividad	-	11.083,70	31.025,45	31.025,45		19.941,75	179,9
23	<b>SERVICIOS SOCIALES Y PROMOCIÓN SOCIAL</b>	2.508.623,99	2.521.584,45	2.119.044,07	- 389.579,92	- 15,5	- 402.540,38	- 16,0
231	Acción social	2.344.792,20	2.381.318,42	2.010.191,38	- 334.600,82	- 14,3	- 371.127,04	- 15,6
231A	Plan nacional sobre drogas	31.823,59	25.867,27	18.486,08	- 13.337,51	- 41,9	- 7.381,19	- 28,5
231B	Acciones en favor de los emigrantes	136.107,30	116.658,28	89.701,55	- 46.405,75	- 34,1	- 26.956,73	- 23,1
231C	Serv. sociales de S. S. a personas con discapacidad	162.284,08	91.841,64	74.548,98	- 87.735,10	- 54,1	- 17.292,66	- 18,8
231D	Serv. sociales de S. Social a personas mayores	198.503,59	202.400,47	124.340,75	- 74.162,84	- 37,4	- 78.059,72	- 38,6
231E	Otros servicios sociales de la Seguridad Social	1.044.821,06	48.663,99	41.940,47	- 1.002.880,59	- 96,0	- 6.723,52	- 13,8
231F	Otros servicios sociales del Estado	429.079,18	240.154,01	181.817,98	- 247.261,20	- 57,6	- 58.336,03	- 24,3
231G	Atención a la infancia y a la familia	14.140,53	9.323,37	5.355,32	- 8.785,21	- 62,1	- 3.968,05	- 42,6
231H	Acciones en favor de los inmigrantes	314.346,83	140.964,81	66.849,63	- 247.497,20	- 78,7	- 74.115,18	- 52,6
231I	Autonomía personal y atención a la dependencia	-	1.498.442,46	1.407.150,62	1.407.150,62		- 91.291,84	- 6,1
231M	Serv. sociales de la Seg. Soc. gestionados por CC.AA	5.634,24	-	-	- 5.634,24	- 100,0	-	-
231N	Coord. en materia de extranjería e inmigración	8.051,80	7.002,12	-	- 8.051,80	- 100,0	- 7.002,12	- 100,0
232	Promoción social	113.173,64	101.216,62	77.477,61	- 35.696,03	- 31,5	- 23.739,01	- 23,5
232A	Promoción y servicios a la juventud	34.811,48	31.586,22	28.601,40	- 6.210,08	- 17,8	- 2.984,82	- 9,4
232B	Igualdad de oport. entre mujeres y hombres	37.697,33	31.160,02	24.970,27	- 12.727,06	- 33,8	- 6.189,75	- 19,9
232C	Act. para prev. integral de la violencia de genero	28.321,18	30.363,12	23.905,94	- 4.415,24	- 15,6	- 6.457,18	- 21,3
232M	Dirección y Serv. Generales de Promoción Social	12.343,65	8.107,26	-	- 12.343,65	- 100,0	- 8.107,26	- 100,0
239	Gestión de servicios sociales	50.658,15	39.049,41	31.375,08	- 19.283,07	- 38,1	- 7.674,33	- 19,7
239M	Gestión de los servicios sociales de la Seg. Social	50.658,15	39.049,41	31.375,08	- 19.283,07	- 38,1	- 7.674,33	- 19,7
24	<b>FOMENTO DEL EMPLEO</b>	7.584.159,32	7.329.101,82	5.764.743,28	- 1.819.416,04	- 24,0	- 1.564.358,54	- 21,3
241	Promoción del empleo y de la inserción laboral	7.584.159,32	7.329.101,82	5.764.743,28	- 1.819.416,04	- 24,0	- 1.564.358,54	- 21,3
241A	Fomento de la inserción y estabilidad laboral	7.574.015,83	7.322.565,41	5.759.558,48	- 1.814.457,35	- 24,0	- 1.563.006,93	- 21,3
241B	Desarr. de la ec. social y de la resp. social de empresas	-	-	-	-		-	
241N	Desarrollo de la economía social y del FSEuropeo	10.143,49	6.536,41	5.184,80	- 4.958,69	- 48,9	- 1.351,61	- 20,7
25	<b>DESEMPLEO</b>	19.615.945,86	30.474.059,63	28.805.052,82	9.189.106,96	46,8	- 1.669.006,81	- 5,5
251	Asistencia al desempleo	19.615.945,86	30.474.059,63	28.805.052,82	9.189.106,96	46,8	- 1.669.006,81	- 5,5
251M	Prestaciones a los desempleados	19.615.945,86	30.474.059,63	28.805.052,82	9.189.106,96	46,8	- 1.669.006,81	- 5,5
26	<b>ACCESO A LA VIVIENDA Y FOMENTO DE LA EDIFICACIÓN</b>	1.616.432,54	1.218.464,18	820.409,95	- 796.022,59	- 49,2	- 398.054,23	- 32,7
261	Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	1.616.432,54	1.218.464,18	820.409,95	- 796.022,59	- 49,2	- 398.054,23	- 32,7
261M	Dirección y Servicios Generales de Vivienda	20.068,56	17.935,89	-	- 20.068,56	- 100,0	- 17.935,89	- 100,0
261N	Prom.admón. y ayuda para reh. y acceso a vivienda	1.512.544,99	1.126.645,50	781.999,08	- 730.545,91	- 48,3	- 344.646,42	- 30,6
261O	Ordenación y fomento de la edificación	81.399,27	71.500,00	36.968,49	- 44.430,78	- 54,6	- 34.531,51	- 48,3
261P	Suelo y políticas urbanas	2.419,72	2.382,79	1.442,38	- 977,34	- 40,4	- 940,41	- 39,5
29	<b>GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL</b>	12.920.793,07	7.771.057,71	2.901.145,22	- 10.019.647,85	- 77,5	- 4.869.912,49	- 62,7
291	Gestión, inspecc., control de Seg. Social y protec. social	12.920.793,07	7.771.057,71	2.901.145,22	- 10.019.647,85	- 77,5	- 4.869.912,49	- 62,7
291A	Inspección y control de seguridad y protección social	161.306,72	140.326,78	127.029,90	- 34.276,82	- 21,2	- 13.296,88	- 9,5
291M	Dir. y serv. Grales. de Seg. Social y protec. social	12.759.486,35	7.630.730,93	2.774.115,32	- 9.985.371,03	- 78,3	- 4.856.615,61	- 63,6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Hacienda y AA. PP.

4) Hasta el momento se ha analizado el importe total del gasto en cada partida o grupo de programas y políticas. Sin embargo, es posible también entrar aquí, aunque sea de manera somera, en el estudio de los componentes del gasto.

Los presupuestos generales del estado ofrecen información sobre el gasto dividido en nueve capítulos, que son:

CAPITULO 1: GASTOS DE PERSONAL, que comprende todo tipo de retribuciones, cotizaciones e indemnizaciones al personal del Estado.

CAPÍTULO 2: GASTOS CORRIENTES EN BIENES Y SERVICIOS, que comprende los gastos en bienes y servicios necesarios para el ejercicio de las actividades y que no produzcan un incremento de capital o de patrimonio público.

CAPÍTULO 3: GASTOS FINANCIEROS, que recoge los intereses y demás gastos derivados de todo tipo de operaciones financieras contraídas.

CAPÍTULO 4: TRANSFERENCIAS CORRIENTES, que comprende los créditos sin contrapartida directa de los agentes perceptores.

CAPÍTULO 5: FONDO DE CONTINGENCIA Y OTROS IMPREVISTOS

CAPITULO 6: INVERSIONES REALES, que recoge los gastos destinados a la creación de infraestructuras y de adquisición de bienes de naturaleza inventariable necesarios para el funcionamiento de los servicios

CAPÍTULO 7: TRANSFERENCIAS DE CAPITAL.

CAPÍTULO 8: ACTIVOS FINANCIEROS. Comprende el gasto en adquisición de activos financieros.

CAPÍTULO 9: PASIVOS FINANCIEROS. Recoge el gasto destinado a la amortización de pasivos financieros.

Para los fines de este trabajo, el capítulo más importante del presupuesto corresponde a las Transferencias corrientes que suponen el 59,1% del conjunto total de gasto. En la memoria de objetivos de los programas de la sección 60 (SEGURIDAD SOCIAL), se indica que el capítulo comprende "fundamentalmente, las prestaciones cuya finalidad es prever, reparar o compensar los gastos derivados del acaecimiento de ciertas contingencias que implican una pérdida de ingresos o mayores gastos para aquellos que la

soportan, como son: las pensiones de carácter contributivo y no contributivo, la incapacidad temporal, la maternidad y riesgo durante el embarazo, la protección familiar, el cese de actividad de los trabajadores autónomos y otras prestaciones económicas”.

En las siguientes tablas se indica, para cada programa, el total del gasto para el año 2012 y la proporción en que se reparte en los nueve capítulos de gasto.

En términos generales, la gran mayoría del gasto consolidado del Estado se reparte entre el Capítulo 4, de Transferencias corrientes; el Capítulo 9, de pasivos financieros, y el Capítulo 1, de gastos de personal, que suponen el 59,1%, 13,9% y 9,2% del total del gasto. Sin embargo, el porcentaje dedicado a estas partidas varía considerablemente en función del programa de que se trate.

En Política exterior, destaca el programa de Cooperación para el desarrollo que, además de la reducción, ya estudiada, de tres cuartas partes de su presupuesto, dedica aproximadamente el 44% del total de gasto a la adquisición de activos financieros (Capítulo 8) y sólo el 39% a las transferencias corrientes (Capítulo 4).

En las políticas que comprenden el área de gasto de Actuaciones de protección y promoción social, el gasto en el Capítulo 4 es elevado y superior al 90% del total, excepto en la política de Acceso a la vivienda, donde la gran mayoría del presupuesto (95%) se va a las Transferencias de capital (Capítulo 7) y en la política de Servicios sociales y promoción social, donde se reduce al 80% de media y adquiere cierta preeminencia el capítulo de Gastos corrientes en bienes y servicios.

**Tabla 8. Distribución porcentual del presupuesto del estado por capítulos del gasto (área de gasto 1).**

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO POR CAPÍTULO DE GASTO (Área de gasto 1)												
Código	Área de gasto	Cap. 1	Cap. 2	Cap. 3	Cap. 4	Cap. 5	Cap. 6	Cap. 7	Cap. 8	Cap. 1 a 8	Cap. 9	Total
	Política											
	Grupo de programa											
	Programa											
<b>TOTAL GASTO CONSOLIDADO DEL ESTADO</b>		9,2	2,1	8,0	59,1	0,7	1,9	1,6	3,5	86,1	13,9	362.115.019,75
1	SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS	71,6	15,5	0,0	5,3	0,0	5,8	0,2	1,7	100,0	0,0	17.909.081,89
11	JUSTICIA (Total consolidado)	80,7	10,7	0,0	2,6	0,0	5,6	0,3	0,0	100,0	0,0	1.612.633,09
111M	Gobierno poder judicial	66,4	25,6	0,0	2,0	0,0	5,6	0,0	0,4	100,0	0,0	35.759,18
111N	Dirección y Serv. Generales Justicia	51,0	36,2	0,0	4,0	0,0	8,6	0,0	0,1	100,0	0,0	55.306,43
111O	Selección y formación de jueces	52,5	43,5	0,0	1,0	0,0	3,0	0,0	0,0	100,0	0,0	26.452,82
111P	Documentación y publicaciones judiciales	22,0	70,4	0,0	0,0	0,0	7,6	0,0	0,0	100,0	0,0	9.140,51
111Q	Formación de personal Adm. Justicia	65,6	26,2	0,0	3,5	0,0	4,7	0,0	0,0	100,0	0,0	11.451,20
111R	Formación carrera fiscal	54,4	35,7	0,0	9,9	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	6.214,70
112A	Tribunales de justicia y Ministerio fiscal	83,9	8,2	0,0	2,6	0,0	5,0	0,3	0,0	100,0	0,0	1.442.181,66
113M	Registros vinculados con la Fe publica	51,0	11,2	0,0	0,0	0,0	37,8	0,0	0,0	100,0	0,0	26.126,59
12	DEFENSA (Total consolidado)	72,3	14,0	0,0	2,4	0,0	11,1	0,1	0,0	100,0	0,0	6.261.316,47
13	SEGURIDAD CIUDADANA e I. P.	78,6	18,1	0,0	0,5	0,0	2,6	0,0	0,0	100,0	0,0	8.354.981,31
131M	Dirección y servicios grales. de seg. y protección civil	31,3	43,1	0,0	24,0	0,0	1,5	0,0	0,1	100,0	0,0	88.256,68
131N	Formación de fuerzas y cuerpos de seg. del estado	72,3	27,5	0,0	0,2	0,0	0,0	0,1	0,0	100,0	0,0	80.808,38
131O	Fuerzas y cuerpos en reserva	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	697.385,60
131P	Derecho de asilo y apátridas	67,4	20,8	0,0	10,2	0,0	1,6	0,0	0,0	100,0	0,0	3.322,53
132A	Seguridad ciudadana	79,9	17,8	0,0	0,3	0,0	1,9	0,0	0,0	100,0	0,0	5.468.620,75
132B	Seguridad vial	64,7	20,6	0,1	0,4	0,0	14,1	0,0	0,2	100,0	0,0	723.792,12
132C	Actuaciones policiales en materia de droga	96,2	3,3	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	100,0	0,0	82.203,20
133A	Centros e instituciones penitenciarias	72,1	26,8	0,0	0,3	0,0	0,8	0,0	0,0	100,0	0,0	1.154.471,86
133B	Trabajo, formación y asistencia a reclusos	81,7	12,4	0,0	0,9	0,0	4,9	0,0	0,1	100,0	0,0	27.431,23
134M	Protección civil	38,8	36,7	0,0	5,3	0,0	8,7	10,5	0,0	100,0	0,0	14.759,41
135M	Protección de datos de carácter personal	48,6	39,5	0,7	0,0	0,0	11,1	0,0	0,2	100,0	0,0	13.929,55
14	POLÍTICA EXTERIOR (total consolidado)	24,6	13,0	0,0	42,0	0,0	1,5	1,0	17,9	100,0	0,0	1.680.151,02
141M	Dir. y servicios grales. de asuntos exteriores	46,3	48,9	0,0	0,9	0,0	3,9	0,0	0,0	100,0	0,0	79.897,98
142A	Acción del Estado en el exterior	32,4	11,7	0,0	54,2	0,0	1,7	0,0	0,0	100,0	0,0	761.314,79
142B	Acción diplomática ante la Unión Europea	75,1	19,6	0,0	1,7	0,0	3,6	0,0	0,0	100,0	0,0	22.773,54
143A	Cooperación para el desarrollo	7,5	6,4	0,0	39,2	0,0	0,7	2,3	43,9	100,0	0,0	683.695,46
144A	Cooperación, prom. y difusión cultural en el ext.	46,7	31,6	0,1	17,6	0,0	3,4	0,6	0,0	100,0	0,0	132.469,25

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Hacienda y AA. PP.

**Tabla 9. Distribución porcentual del presupuesto del estado por capítulos del gasto (área de gasto 2).**

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO POR CAPÍTULOS DE GASTO (Área de gasto 2)												
Códig.	Área de gasto											
	Política											
	Grupo de programa											
	Programa	Cap. 1	Cap. 2	Cap. 3	Cap. 4	Cap. 5	Cap. 6	Cap. 7	Cap. 8	Cap. 1 a 8	Cap. 9	Total
2	ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL	7,9	0,7	0,0	90,3	0,0	0,2	0,5	0,5	100,0	0,0	168.250.818,96
21	PENSIONES	9,7	0,1	0,0	90,1	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	115.825.933,59
211	Pensiones contributivas	9,7	0,0	0,0	90,3	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	113.068.484,35
211M	Pensiones contributivas de la Seguridad Social	0,1	0,0	0,0	99,9	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	102.103.288,97
211N	Pensiones de clases pasivas	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	10.857.648,33
211O	Otras pensiones y prest. de clases pasivas	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	107.547,05
212	Pensiones no contributivas	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	2.336.930,47
212M	Pens no contrib y prestaciones asistenciales	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	2.022.125,85
212N	Pensiones de guerra	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	314.804,62
219	Gestión de pensiones	64,2	23,0	0,0	0,2	0,0	11,8	0,0	0,7	100,0	0,0	420.518,77
219M	Gestión de prestaciones económ. de la Seg. Social	63,7	23,3	0,0	0,2	0,0	12,0	0,0	0,7	100,0	0,0	412.856,35
219N	Gestión de pensiones de clases pasivas	90,2	9,7	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	100,0	0,0	7.662,42
22	OTRAS PRESTACIONES ECONÓMICAS	2,7	0,9	0,0	96,3	0,0	0,1	0,0	0,0	100,0	0,0	12.014.490,03
221	Prestaciones económicas de la Seguridad Social	1,9	0,8	0,0	97,3	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	10.264.291,86
221M	Subsidios incap. temp. y otras prest. econ. S.S.	1,9	0,8	0,0	97,3	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	10.264.291,86
222	Prestaciones económicas del mutualismo administrativo	26,1	4,6	0,0	68,2	0,0	0,9	0,0	0,1	100,0	0,0	444.082,42
222M	Prestaciones económicas del mutualismo administrat	26,1	4,6	0,0	68,2	0,0	0,9	0,0	0,1	100,0	0,0	444.082,42
223	Prestaciones de garantía salarial	1,1	0,7	0,0	98,0	0,0	0,1	0,0	0,0	100,0	0,0	1.275.090,30
223M	Prestaciones de garantía salarial	1,1	0,7	0,0	98,0	0,0	0,1	0,0	0,0	100,0	0,0	1.275.090,30
224	Otras prestaciones económicas	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	31.025,45
224M	Prestaciones económicas por cese de actividad	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	31.025,45
23	SERVICIOS SOCIALES Y PROMOCIÓN SOCIAL	7,1	10,7	0,0	80,8	0,0	0,8	0,2	0,3	100,0	0,0	2.119.044,07
231	Acción social	6,0	9,6	0,0	83,5	0,0	0,5	0,2	0,3	100,0	0,0	2.010.191,38
231A	Plan nacional sobre drogas	13,1	11,3	0,0	71,6	0,0	0,2	3,8	0,0	100,0	0,0	18.486,08
231B	Acciones en favor de los emigrantes	2,5	1,1	0,0	95,9	0,0	0,0	0,5	0,0	100,0	0,0	89.701,55
231C	Serv. sociales de S. S. a personas con discapacidad	27,9	15,8	0,1	52,7	0,0	0,8	2,7	0,0	100,0	0,0	74.548,98
231D	Serv. sociales de S. Social a personas mayores	2,9	95,3	0,0	1,8	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	124.340,75
231E	Otros servicios sociales de la Seguridad Social	67,3	27,2	0,0	1,2	0,0	4,4	0,0	0,0	100,0	0,0	41.940,47
231F	Otros servicios sociales del Estado	3,6	1,3	0,0	92,1	0,0	0,0	0,2	2,8	100,0	0,0	181.817,98
231G	Atención a la infancia y a la familia	26,1	14,3	0,0	57,7	0,0	0,0	0,0	1,9	100,0	0,0	5.355,32
231H	Acciones en favor de los inmigrantes	17,4	21,5	0,0	60,1	0,0	0,0	1,0	0,0	100,0	0,0	66.849,63
231I	Autonomía personal y atención a la dependencia	3,1	2,1	0,0	94,2	0,0	0,5	0,0	0,0	100,0	0,0	1.407.150,62
231M	Servicios sociales de la Seg. Soc. gestionados por las CC.AA											
231N	Coordinación en materia de extranjería e inmigración											
232	Promoción social	20,8	25,0	0,0	43,1	0,0	10,2	0,8	0,1	100,0	0,0	77.477,61
232A	Promoción y servicios a la juventud	29,1	24,1	0,0	43,1	0,0	3,7	0,0	0,1	100,0	0,0	28.601,40
232B	Igualdad de oport. entre mujeres y hombres	25,6	40,1	0,0	29,7	0,0	2,1	2,5	0,1	100,0	0,0	24.970,27
232C	Act. para prev. integral de la violencia de genero	5,9	10,3	0,0	57,2	0,0	26,6	0,0	0,0	100,0	0,0	23.905,94
232M	Dirección y Servicios Generales de Promoción Social											
239	Gestión de servicios sociales	47,2	45,6	0,3	1,8	0,0	1,5	0,0	3,7	100,0	0,0	31.375,08
239M	Gestión de los servicios sociales de la Seg. Social	47,2	45,6	0,3	1,8	0,0	1,5	0,0	3,7	100,0	0,0	31.375,08
24	FOMENTO DEL EMPLEO	0,9	0,7	0,0	98,3	0,0	0,1	0,1	0,0	100,0	0,0	5.764.743,28
241	Promoción del empleo y de la inserción laboral	0,9	0,7	0,0	98,3	0,0	0,1	0,1	0,0	100,0	0,0	5.764.743,28
241A	Fomento de la inserción y estabilidad laboral	0,8	0,7	0,0	98,3	0,0	0,1	0,1	0,0	100,0	0,0	5.759.558,48
241B	Desarrollo de la economía social y de la responsabilidad social de las empresas											
241N	Desarrollo de la economía social y del Fondo Social Eu	24,7	0,0	0,0	75,3	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	5.184,80
25	DESEMPLEO	0,9	0,1	0,0	99,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	28.805.052,82
251	Asistencia al desempleo	0,9	0,1	0,0	99,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	28.805.052,82
251M	Prestaciones a los desempleados	0,9	0,1	0,0	99,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	28.805.052,82
26	ACCESO A LA VIVIENDA Y FOMENTO DE LA EDIFICACIÓN	1,0	0,1	0,0	0,0	0,0	3,8	94,9	0,2	100,0	0,0	820.409,95
261	Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	1,0	0,1	0,0	0,0	0,0	3,8	94,9	0,2	100,0	0,0	820.409,95
261M	Dirección y Servicios Generales de Vivienda											
261N	Prom.admón. y ayuda para reh. y acceso a vivienda	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	99,0	0,3	100,0	0,0	781.999,08
261O	Ordenación y fomento de la edificación	6,4	0,1	0,0	0,0	0,0	81,5	12,0	0,0	100,0	0,0	36.968,49
261P	Suelo y políticas urbanas	50,0	15,6	0,0	0,0	0,0	30,2	4,3	0,0	100,0	0,0	1.442,38
29	GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL	40,4	21,6	0,5	3,7	0,0	5,9	0,0	27,9	100,0	0,0	2.901.145,22
291	Gestión, inspección, control de la Seg. Social y protecció	40,4	21,6	0,5	3,7	0,0	5,9	0,0	27,9	100,0	0,0	2.901.145,22
291A	Inspección y control de seguridad y protección social	94,5	5,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	127.029,90
291M	Dir. y serv. Grales. de Seg. Social y protecc. social	37,9	22,3	0,5	3,9	0,0	6,2	0,0	29,2	100,0	0,0	2.774.115,32

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Hacienda y AA. PP.

**Tabla 10. Distribución porcentual del presupuesto del estado por capítulos del gasto (área de gasto 3).**

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO POR CAPÍTULO DE GASTO (Área de gasto 3)												
Código	Área de gasto											
	Política											
	Grupo de programa											
	Programa	Cap. 1	Cap. 2	Cap. 3	Cap. 4	Cap. 5	Cap. 6	Cap. 7	Cap. 8	Cap. 9	Total	
3	PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE	20,5	37,1	0,0	38,2	0,0	1,5	1,1	1,7	100,0	0,0	6.194.819,30
31	SANIDAD	21,6	55,9	0,0	20,3	0,0	1,8	0,4	0,0	100,0	0,0	3.974.624,53
311	Administración general de sanidad	39,2	24,5	0,0	16,4	0,0	7,2	12,2	0,4	100,0	0,0	109.226,90
311M	Dir. y serv. gales. de sanidad, serv. soc. e igualdad	39,2	23,4	0,0	15,5	0,0	8,0	13,4	0,4	100,0	0,0	99.055,53
311O	Políticas de salud y ordenación profesional	39,3	35,5	0,0	25,2	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	10.171,37
312	Hospitales, servicios asistenciales y centros de salud	21,0	58,7	0,0	18,8	0,0	1,6	0,0	0,0	100,0	0,0	3.661.872,55
312A	Asistencia hospitalaria en las fuerzas armadas	79,8	18,9	0,0	0,0	0,0	1,3	0,0	0,0	100,0	0,0	148.283,49
312B	At. primaria de salud, inst. nal. de gestión sanitaria	42,2	10,3	0,0	44,2	0,0	3,3	0,0	0,0	100,0	0,0	59.963,99
312C	At. especiaz. de salud, instituto nal. de gest. sanitaria	62,0	28,5	0,3	2,3	0,0	7,0	0,0	0,1	100,0	0,0	141.627,99
312D	Medicina marítima	43,0	29,3	0,0	25,8	0,0	1,8	0,0	0,0	100,0	0,0	32.559,81
312E	Asistencia sanitaria del mutualismo administrativo	0,0	72,7	0,0	27,3	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	2.082.900,62
312F	At. primaria de salud, Mut. Acc. de Trab. y enferm.pro	46,9	40,6	0,0	8,7	0,0	3,8	0,0	0,0	100,0	0,0	831.128,97
312G	At. especializ. de salud, Mut. Acc. Trab. Y enferm. pro	36,4	58,3	0,0	2,1	0,0	3,2	0,0	0,0	100,0	0,0	365.407,68
312M	Asistencia sanitaria de la Seg. Social gestionada por CC.AA.											
313	Acciones públicas relativas a la salud	23,9	23,0	0,0	50,1	0,0	2,3	0,6	0,0	100,0	0,0	203.525,08
313A	Prestaciones y farmacia	18,4	13,9	0,0	65,2	0,0	2,5	0,0	0,1	100,0	0,0	145.242,22
313B	Salud pública, sanidad exterior y calidad 26.	23,2	55,0	0,0	18,4	0,0	0,0	3,4	0,0	100,0	0,0	38.422,55
313C	Seguridad alimentaria y nutrición	64,2	29,1	0,0	1,7	0,0	5,0	0,0	0,1	100,0	0,0	15.922,32
313D	Donación y transplante de órganos, tejidos y células	70,8	22,1	0,0	1,6	0,0	5,4	0,0	0,0	100,0	0,0	3.937,99
32	EDUCACIÓN	18,4	3,3	0,0	70,4	0,0	0,9	2,3	4,7	100,0	0,0	2.220.194,77
321	Administración general de educación	60,1	33,4	0,0	1,2	0,0	5,2	0,0	0,1	100,0	0,0	79.797,54
321M	Dirección y servicios generales de la educación	60,9	32,7	0,0	0,8	0,0	5,5	0,0	0,1	100,0	0,0	75.581,02
321N	Formación permanente del profesorado de educación	45,0	46,0	0,0	8,1	0,0	0,9	0,0	0,0	100,0	0,0	4.216,52
322	Enseñanza	41,5	5,2	0,0	33,4	0,0	1,9	5,9	12,1	100,0	0,0	863.179,63
322A	Educación infantil y primaria	90,9	0,3	0,0	8,4	0,0	0,4	0,0	0,0	100,0	0,0	167.130,42
322B	Educ. sec., form. Prof. y escuelas of. de idiomas	39,0	6,0	0,0	53,9	0,0	1,1	0,0	0,0	100,0	0,0	175.793,97
322C	Enseñanzas universitarias	8,3	9,9	0,0	73,7	0,0	0,7	5,4	2,0	100,0	0,0	149.663,75
322D	Educación especial	90,4	2,4	0,0	7,2	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	13.431,45
322E	Enseñanzas artísticas	46,9	2,2	0,0	0,0	0,0	50,9	0,0	0,0	100,0	0,0	7.376,11
322F	Educación en el exterior	88,2	9,3	0,0	0,1	0,0	2,4	0,0	0,0	100,0	0,0	108.584,54
322G	Educación compensatoria	4,1	0,5	0,0	35,9	0,0	0,0	0,0	59,5	100,0	0,0	169.790,97
322H	Educación perm. y a distancia no universitaria	69,7	24,9	0,0	5,4	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	5.751,47
322I	Enseñanzas especiales	92,1	7,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	1.910,69
322J	Nuevas tecnologías aplicadas a la educación	2,4	7,4	0,0	5,2	0,0	2,6	82,4	0,0	100,0	0,0	50.437,71
322K	Deporte en edad escolar y en la universidad	0,0	15,9	0,0	36,0	0,0	39,1	9,0	0,0	100,0	0,0	13.308,55
323	Promoción educativa	0,1	0,0	0,0	99,9	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	1.265.048,52
323M	Becas y ayudas a estudiantes	0,1	0,0	0,0	99,9	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	1.265.048,52
324	Servicios complementarios de la enseñanza	7,1	15,4	0,0	74,1	0,0	0,0	3,4	0,0	100,0	0,0	12.169,08
324M	Servicios complementarios de la enseñanza	14,6	18,3	0,0	59,8	0,0	0,0	7,3	0,0	100,0	0,0	5.637,04
324N	Apoyo a otras actividades escolares	0,6	12,9	0,0	86,4	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	6.532,04
RESTO DE PARTIDAS		3,4	0,8	17,0	34,7	1,4	3,2	2,9	6,8	70,4	29,6	169.760.299,60

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Hacienda y AA. PP.

5) Como conclusión, este apartado ha dibujado un panorama de grandes recortes que durante los años de la crisis han afectado progresivamente a aquellas partidas de gasto de carácter más social y que, en algunos casos, no suponen un aporte significativo a la reducción del gasto.

Las tablas siguientes exponen para cada Área de gasto, los principales programas, su participación porcentual en el total del presupuesto nacional, su reducción absoluta y porcentual entre 2009 y 2012, el porcentaje del recorte sobre el total de reducción y el porcentaje de reducción del presupuesto que

se consigue con el ahorro en cada programa. Algunos casos llamativos están reflejados en rojo.

En primer lugar, resaltar las políticas de Sanidad y Educación. La primera de ellas supone el 1,2% del presupuesto total de gasto contenido en los Presupuestos Generales del Estado, y allí se ha ejecutado un recorte superior al 14% durante el tiempo de crisis, que ha supuesto que el total del gasto se reduzca en menos de 17 centésimas porcentuales. Como ya se ha visto, si se incluye el gasto en Sanidad de las comunidades autónomas, la reducción conseguida sobre el gasto total de 2009 es inferior al 1,3%.

Por su parte, la política de Educación supone el 0,78% del total del gasto nacional y se ha reducido en algo más de una cuarta parte. Este enorme recorte ha supuesto que el total de gasto se reduzca en el 0,19%.

**Tabla 11. Servicios públicos básicos: impacto de reducción 2012-2009 por programas.**

Área de gasto	SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS					
	Impacto de reducción 2012-2009 por Programas					
	2009		Variación 2012-2009			
Política	Absoluto	% sobre Total de gasto	Absoluto	% reducción en la partida (horizontal)	% sobre total de ahorro (vertical)	% de reducción sobre total de gasto en 2009
Grupo de programa						
Programa						
<b>ESTADO CONSOLIDADO DEL ESTADO</b>	<b>384.518.837,20</b>	<b>100,00</b>	<b>- 22.403.817,45</b>	<b>- 5,83</b>	<b>100,000</b>	<b>- 5,83</b>
<b>SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS</b>	<b>21.831.491,37</b>	<b>5,68</b>	<b>- 3.922.409,48</b>	<b>- 17,97</b>	<b>17,508</b>	<b>- 1,0201</b>
<b>JUSTICIA (Total consolidado)</b>	<b>1.658.493,28</b>	<b>0,43</b>	<b>- 45.860,19</b>	<b>- 2,77</b>	<b>0,205</b>	<b>- 0,0119</b>
Gobierno poder judicial	40.914,27	0,01	- 5.155,09	- 12,60	0,023	- 0,0013
Dirección y Serv. Generales Justicia	65.752,22	0,02	- 10.445,79	- 15,89	0,047	- 0,0027
Selección y formación de jueces	25.799,42	0,01	- 653,40	- 2,53	0,003	- 0,0002
Documentación y publicaciones judiciales	10.328,88	0,00	- 1.188,37	- 11,51	0,005	- 0,0003
Formación de personal Adm. Justicia	18.015,62	0,00	- 6.564,42	- 36,44	0,029	- 0,0017
Formación carrera fiscal			- 6.214,70		0,028	- 0,0016
Tribunales de justicia y Ministerio fiscal	1.457.377,74	0,38	- 15.196,08	- 1,04	0,068	- 0,0040
Registros vinculados con la Fe publica	40.305,13	0,01	- 14.178,54	- 35,18	0,063	- 0,0037
<b>DEFENSA (Total consolidado)</b>	<b>7.846.874,44</b>	<b>2,04</b>	<b>- 1.585.557,97</b>	<b>- 20,21</b>	<b>7,077</b>	<b>- 0,4123</b>
<b>SEGURIDAD CIUDADANA e I. P.</b>	<b>8.649.272,51</b>	<b>2,25</b>	<b>- 294.291,20</b>	<b>- 3,40</b>	<b>1,314</b>	<b>- 0,0765</b>
Dirección y servicios gcales. de seg. y protección civil	86.816,65	0,02	- 1.440,03	- 1,66	0,006	- 0,0004
Formación de fuerzas y cuerpos de seg. del estado	138.025,91	0,04	- 57.217,53	- 41,45	0,255	- 0,0149
Fuerzas y cuerpos en reserva	801.522,51	0,21	- 104.136,91	- 12,99	0,465	- 0,0271
Derecho de asilo y apátridas	4.337,15	0,00	- 1.014,62	- 23,39	0,005	- 0,0003
Seguridad ciudadana	5.469.240,60	1,42	- 619,85	- 0,01	0,003	- 0,0002
Seguridad vial	865.526,25	0,23	- 141.734,13	- 16,38	0,633	- 0,0369
Actuaciones policiales en materia de droga	71.518,25	0,02	- 10.684,95	- 14,94	0,048	- 0,0028
Centros e instituciones penitenciarias	1.142.928,81	0,30	- 11.543,05	- 1,01	0,052	- 0,0030
<b>Trabajo, formación y asistencia a reclusos</b>	<b>33.489,92</b>	<b>0,01</b>	<b>- 6.058,69</b>	<b>- 18,09</b>	<b>0,027</b>	<b>- 0,0016</b>
Protección civil	20.548,70	0,01	- 5.789,29	- 28,17	0,026	- 0,0015
Protección de datos de carácter personal	15.317,76	0,00	- 1.388,21	- 9,06	0,006	- 0,0004
<b>POLÍTICA EXTERIOR (total consolidado)</b>	<b>3.676.851,14</b>	<b>0,96</b>	<b>- 1.996.700,12</b>	<b>- 54,30</b>	<b>8,912</b>	<b>- 0,5193</b>
Dir. y servicios gcales. de asuntos exteriores	85.372,71	0,02	- 5.474,73	- 6,41	0,024	- 0,0014
Acción del Estado en el exterior	599.961,15	0,16	- 161.353,64	- 26,89	0,720	- 0,0420
Acción diplomática ante la Unión Europea	26.847,64	0,01	- 4.074,10	- 15,17	0,018	- 0,0011
Cooperación para el desarrollo	2.817.308,02	0,73	- 2.133.612,56	- 75,73	9,523	- 0,5549
Cooperación, prom. y difusión cultural en el ext.	147.361,62	0,04	- 14.892,37	- 10,11	0,066	- 0,0039
					<b>SUMA DE CASILLAS EN ROJO</b>	<b>0,0016</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Hacienda y AA. PP.

**Tabla 12. Actuaciones de protección y promoción social: impacto de reducción 2012-2009 por programas.**

Área de gasto	ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL					
	Impacto de reducción 2012-2009 por Programas					
	2009		Variación 2012-2009			
Política	Absoluto	% sobre Total de gasto	Absoluto	% reducción en la partida (horizontal)	% sobre total de ahorro (vertical)	% de reducción sobre total de gasto en 2009
<b>TOTAL CONSOLIDADO DEL ESTADO</b>	384.518.837,20	100,00	- 22.403.817,45	- 5,8	- 100,000	- 5,8265
<b>ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL</b>	165.318.049,94	42,99	- 2.932.769,02	- 1,8	- 13,090	- 0,7627
<b>PENSIONES</b>	106.098.578,82	27,59	- 9.727.354,77	- 9,2	- 43,418	- 2,5297
Pensiones contributivas	103.166.854,49	26,83	- 9.901.629,86	- 9,6	- 44,196	- 2,5751
Pensiones contributivas de la Seguridad Social	93.493.485,49	24,31	- 8.609.803,48	- 9,2	- 38,430	- 2,2391
Pensiones de clases pasivas	9.592.574,00	2,49	- 1.265.074,33	- 13,2	- 5,647	- 0,3290
Otras pensiones y prest. de clases pasivas	80.795,00	0,02	- 26.752,05	- 33,1	- 0,119	- 0,0070
Pensiones no contributivas	2.452.461,45	0,64	- 115.530,98	- 4,7	- 0,516	- 0,0300
<b>Pens. no contrib. y prestaciones asistenciales</b>	<b>2.043.419,45</b>	<b>0,53</b>	<b>- 21.293,60</b>	<b>- 1,0</b>	<b>- 0,095</b>	<b>- 0,0055</b>
Pensiones de guerra	409.042,00	0,11	- 94.237,38	- 23,0	- 0,421	- 0,0245
Gestión de pensiones	479.262,88	0,12	- 58.744,11	- 12,3	- 0,262	- 0,0153
Gestión de prestaciones económ. de la Seg. Social	470.953,47	0,12	- 58.097,12	- 12,3	- 0,259	- 0,0151
Gestión de pensiones de clases pasivas	8.309,41	0,00	- 646,99	- 7,8	- 0,003	- 0,0002
<b>OTRAS PRESTACIONES ECONÓMICAS</b>	14.973.516,34	3,89	- 2.959.026,31	- 19,8	- 13,208	- 0,7695
Prestaciones económicas de la Seguridad Social	12.927.374,95	3,36	- 2.663.083,09	- 20,6	- 11,887	- 0,6926
<b>Subsidios incap. temp. y otras prest. econ. S.S.</b>	<b>12.927.374,95</b>	<b>3,36</b>	<b>- 2.663.083,09</b>	<b>- 20,6</b>	<b>- 11,887</b>	<b>- 0,6926</b>
Prestaciones económicas del mutualismo admin.	572.507,20	0,15	- 128.424,78	- 22,4	- 0,573	- 0,0334
Prestaciones económicas del mutualismo admin.	572.507,20	0,15	- 128.424,78	- 22,4	- 0,573	- 0,0334
Prestaciones de garantía salarial	1.473.634,19	0,38	- 198.543,89	- 13,5	- 0,886	- 0,0516
<b>Prestaciones de garantía salarial</b>	<b>1.473.634,19</b>	<b>0,38</b>	<b>- 198.543,89</b>	<b>- 13,5</b>	<b>- 0,886</b>	<b>- 0,0516</b>
Otras prestaciones económicas	-	-	31.025,45	-	-	-
Prestaciones económicas por cese de actividad	-	-	31.025,45	-	-	-
<b>SERVICIOS SOCIALES Y PROMOCIÓN SOCIAL</b>	2.508.623,99	0,65	- 389.579,92	- 15,5	- 1,739	- 0,1013
Acción social	2.344.792,20	0,61	- 334.600,82	- 14,3	- 1,493	- 0,0870
<b>Plan nacional sobre drogas</b>	<b>31.823,59</b>	<b>0,01</b>	<b>- 13.337,51</b>	<b>- 41,9</b>	<b>- 0,060</b>	<b>- 0,0035</b>
Acciones en favor de los emigrantes	136.107,30	0,04	- 46.405,75	- 34,1	- 0,207	- 0,0121
Serv. sociales de S. S. a personas con discapacidad	162.284,08	0,04	- 87.735,10	- 54,1	- 0,392	- 0,0228
Serv. sociales de S. Social a personas mayores	198.503,59	0,05	- 74.162,84	- 37,4	- 0,331	- 0,0193
Otros servicios sociales de la Seguridad Social	1.044.821,06	0,27	- 1.002.880,59	- 96,0	- 4,476	- 0,2608
Otros servicios sociales del Estado	429.079,18	0,11	- 247.261,20	- 57,6	- 1,104	- 0,0643
<b>Atención a la infancia y a la familia</b>	<b>14.140,53</b>	<b>0,00</b>	<b>- 8.785,21</b>	<b>- 62,1</b>	<b>- 0,039</b>	<b>- 0,0023</b>
<b>Acciones en favor de los inmigrantes</b>	<b>314.346,83</b>	<b>0,08</b>	<b>- 247.497,20</b>	<b>- 78,7</b>	<b>- 1,105</b>	<b>- 0,0644</b>
Autonomía personal y atención a la dependencia	-	-	1.407.150,62	-	-	-
Serv. sociales de la Seg. Soc. gestionados por CC.AA	5.634,24	0,00	- 5.634,24	- 100,0	- 0,025	- 0,0015
Coord. en materia de extranjería e inmigración	8.051,80	0,00	- 8.051,80	- 100,0	- 0,036	- 0,0021
Promoción social	113.173,64	0,03	- 35.696,03	- 31,5	- 0,159	- 0,0093
<b>Promoción y servicios a la juventud</b>	<b>34.811,48</b>	<b>0,01</b>	<b>- 6.210,08</b>	<b>- 17,8</b>	<b>- 0,028</b>	<b>- 0,0016</b>
<b>Igualdad de oport. entre mujeres y hombres</b>	<b>37.697,33</b>	<b>0,01</b>	<b>- 12.727,06</b>	<b>- 33,8</b>	<b>- 0,057</b>	<b>- 0,0033</b>
<b>Act. para prev. integral de la violencia de genero</b>	<b>28.321,18</b>	<b>0,01</b>	<b>- 4.415,24</b>	<b>- 15,6</b>	<b>- 0,020</b>	<b>- 0,0011</b>
<b>Dirección y Serv. Generales de Promoción Social</b>	<b>12.343,65</b>	<b>0,00</b>	<b>- 12.343,65</b>	<b>- 100,0</b>	<b>- 0,055</b>	<b>- 0,0032</b>
Gestión de servicios sociales	50.658,15	0,01	- 19.283,07	- 38,1	- 0,086	- 0,0050
Gestión de los servicios sociales de la Seg. Social	50.658,15	0,01	- 19.283,07	- 38,1	- 0,086	- 0,0050
<b>FOMENTO DEL EMPLEO</b>	7.584.159,32	1,97	- 1.819.416,04	- 24,0	- 8,121	- 0,4732
Promoción del empleo y de la inserción laboral	7.584.159,32	1,97	- 1.819.416,04	- 24,0	- 8,121	- 0,4732
Fomento de la inserción y estabilidad laboral	7.574.015,83	1,97	- 1.814.457,35	- 24,0	- 8,099	- 0,4719
Desarr. de la ec. social y de la resp. social de empresas	-	-	-	-	-	-
<b>Desarrollo de la economía social y del FSEuropeo</b>	<b>10.143,49</b>	<b>0,00</b>	<b>- 4.958,69</b>	<b>- 48,9</b>	<b>- 0,022</b>	<b>- 0,0013</b>
<b>DESEMPLEO</b>	19.615.945,86	5,10	- 9.189.106,96	- 46,8	- 41,016	- 2,3898
Asistencia al desempleo	19.615.945,86	5,10	- 9.189.106,96	- 46,8	- 41,016	- 2,3898
Prestaciones a los desempleados	19.615.945,86	5,10	- 9.189.106,96	- 46,8	- 41,016	- 2,3898
<b>ACCESO A LA VIVIENDA Y FOMENTO DE LA EDIFICACIÓN</b>	1.616.432,54	0,42	- 796.022,59	- 49,2	- 3,553	- 0,2070
Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	1.616.432,54	0,42	- 796.022,59	- 49,2	- 3,553	- 0,2070
Dirección y Servicios Generales de Vivienda	20.068,56	0,01	- 20.068,56	- 100,0	- 0,090	- 0,0052
Prom.admón. y ayuda para reh. y acceso a vivienda	1.512.544,99	0,39	- 730.545,91	- 48,3	- 3,261	- 0,1900
Ordenación y fomento de la edificación	81.399,27	0,02	- 44.430,78	- 54,6	- 0,198	- 0,0116
Suelo y políticas urbanas	2.419,72	0,00	- 977,34	- 40,4	- 0,004	- 0,0003
<b>GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL</b>	12.920.793,07	3,36	- 10.019.647,85	- 77,5	- 44,723	- 2,6058
Gestión, inspecc., control de Seg. Social y protec. social	12.920.793,07	3,36	- 10.019.647,85	- 77,5	- 44,723	- 2,6058
Inspección y control de seguridad y protección social	161.306,72	0,04	- 34.276,82	- 21,2	- 0,153	- 0,0089
Dir. y serv. Grales. de Seg. Social y protec. social	12.759.486,35	3,32	- 9.985.371,03	- 78,3	- 44,570	- 2,5968
					<b>SUMA DE CASILLAS EN ROJO</b>	<b>- 0,8304</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Hacienda y AA. PP.

**Tabla 13. Producción de bienes públicos de carácter preferente: impacto de reducción 2012-2009 por programas.**

Área de gasto	PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE						
	2009		Variación 2012-2009				% de reducción sobre total de gasto en 2009
	Absoluto	% sobre Total de gasto	Absoluto	% reducción en la partida (horizontal)	% sobre total de ahorro (vertical)		
Política							
Grupo de programa							
Programa							
<b>ESTADO CONSOLIDADO DEL ESTADO</b>	<b>384.518.837,20</b>	<b>100,00</b>	<b>- 22.403.817,45</b>	<b>- 5,83</b>	<b>100,000</b>	<b>- 5,8265</b>	
<b>PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER PREFER.</b>	<b>7.610.607,19</b>	<b>1,98</b>	<b>- 1.415.787,89</b>	<b>- 18,60</b>	<b>6,319</b>	<b>- 0,3682</b>	
<b>SANIDAD</b>	<b>4.622.916,91</b>	<b>1,20</b>	<b>- 648.292,38</b>	<b>- 14,02</b>	<b>2,894</b>	<b>- 0,1686</b>	
Administración general de sanidad	319.327,78	0,08	- 210.100,88	- 65,79	0,938	- 0,0546	
Dir. y serv. gales. de sanidad, serv. soc. e igualdad	95.275,76	0,02	- 3.779,77	- 3,97	0,017	- 0,0010	
Políticas de salud y ordenación profesional	224.052,02	0,06	- 213.880,65	- 95,46	0,955	- 0,0556	
Hospitales, servicios asistenciales y centros de salud	4.190.515,64	1,09	- 528.643,09	- 12,62	2,360	- 0,1375	
Asistencia hospitalaria en las fuerzas armadas	211.119,24	0,05	- 62.835,75	- 29,76	0,280	- 0,0163	
At. primaria de salud, inst. nal. de gestión sanitaria	60.654,91	0,02	- 690,92	- 1,14	0,003	- 0,0002	
At. especiz. de salud, instituto nal. de gest. sanitaria	154.295,89	0,04	- 12.667,90	- 8,21	0,057	- 0,0033	
Medicina marítima	37.733,46	0,01	- 5.173,65	- 13,71	0,023	- 0,0013	
Asistencia sanitaria del mutualismo administrativo	2.060.457,24	0,54	- 22.443,38	- 1,09	0,100	- 0,0058	
At. primaria de salud, Mut. Acc. de Trab. y enferm.prof. e instit. soc. de la m	1.187.192,60	0,31	- 356.063,63	- 29,99	1,589	- 0,0926	
At. especializ. de salud, Mut. Acc. Trab. Y enferm. prof. e instit. soc. de la m	431.807,79	0,11	- 66.400,11	- 15,38	0,296	- 0,0173	
Asistencia sanitaria de la Seg. Social gestionada por CC.AA.	47.254,51	0,01	- 47.254,51	- 100,00	0,211	- 0,0123	
Acciones públicas relativas a la salud	113.073,49	0,03	- 90.451,59	- 79,99	0,404	- 0,0235	
Prestaciones y farmacia	53.504,52	0,01	- 91.737,70	- 171,46	0,409	- 0,0239	
Salud pública, sanidad exterior y calidad 26.	28.260,19	0,01	- 10.162,36	- 35,96	0,045	- 0,0026	
Seguridad alimentaria y nutrición	19.191,89	0,00	- 3.269,57	- 17,04	0,015	- 0,0009	
Donación y transplante de órganos, tejidos y células	12.116,89	0,00	- 8.178,90	- 67,50	0,037	- 0,0021	
<b>EDUCACIÓN</b>	<b>2.987.690,28</b>	<b>0,78</b>	<b>- 767.495,51</b>	<b>- 25,69</b>	<b>3,426</b>	<b>- 0,1996</b>	
Administración general de educación	83.192,63	0,02	- 3.395,09	- 4,08	0,015	- 0,0009	
Dirección y servicios generales de la educación	76.482,27	0,02	- 901,25	- 1,18	0,004	- 0,0002	
Formación permanente del profesorado de educación	6.710,36	0,00	- 2.493,84	- 37,16	0,011	- 0,0006	
Enseñanza	1.531.779,34	0,40	- 668.599,71	- 43,65	2,984	- 0,1739	
Educación infantil y primaria	690.624,57	0,18	- 523.494,15	- 75,80	2,337	- 0,1361	
Educ. sec., form. Prof. y escuelas of. de idiomas	253.070,02	0,07	- 77.276,05	- 30,54	0,345	- 0,0201	
Enseñanzas universitarias	336.124,46	0,09	- 186.460,71	- 55,47	0,832	- 0,0485	
Educación especial	14.058,51	0,00	- 627,06	- 4,46	0,003	- 0,0002	
Enseñanzas artísticas	7.291,10	0,00	- 85,01	- 1,17	0,000	- 0,0000	
Educación en el exterior	129.085,19	0,03	- 20.500,65	- 15,88	0,092	- 0,0053	
Educación compensatoria	62.388,57	0,02	- 107.402,40	- 172,15	0,479	- 0,0279	
Educación perm. y a distancia no universitaria	6.757,18	0,00	- 1.005,71	- 14,88	0,004	- 0,0003	
Enseñanzas especiales	740,67	0,00	- 1.170,02	- 157,97	0,005	- 0,0003	
Nuevas tecnologías aplicadas a la educación	9.770,44	0,00	- 40.667,27	- 416,23	0,182	- 0,0106	
Deporte en edad escolar y en la universidad	21.868,63	0,01	- 8.560,08	- 39,14	0,038	- 0,0022	
Promoción educativa	1.344.134,82	0,35	- 79.086,30	- 5,88	0,353	- 0,0206	
Becas y ayudas a estudiantes	1.344.134,82	0,35	- 79.086,30	- 5,88	0,353	- 0,0206	
Servicios complementarios de la enseñanza	28.583,49	0,01	- 16.414,41	- 57,43	0,073	- 0,0043	
Servicios complementarios de la enseñanza	7.563,27	0,00	- 1.926,23	- 25,47	0,009	- 0,0005	
Apoyo a otras actividades escolares	21.020,22	0,01	- 14.488,18	- 68,92	0,065	- 0,0038	
<b>PARTIDAS</b>	<b>189.758.688,70</b>	<b>49,35</b>	<b>- 19.998.389,10</b>	<b>- 10,54</b>	<b>89,263</b>	<b>- 5,2009</b>	
					<b>SUMA DE CASILLAS EN ROJO</b>	<b>- 0,3682</b>	
					<b>SUMA TOTAL DE CASILLAS EN ROJO</b>	<b>- 1,2002</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Ministerio de Hacienda y AA. PP.

En el Área de gasto de Actuaciones de protección y promoción social, pueden citarse las partidas de "Pensiones no contributivas y prestaciones asistenciales", que supone el 0,53 por ciento del presupuesto total, que se ha reducido en un 1% y rebaja en 5,5 milésimas porcentuales el gasto total; "Subsidios de incapacitación temporal y otras prestaciones económicas", que aporta el 3,36% del gasto total, se reduce en una quinta parte y rebaja el gasto en un 0,69%; "Prestaciones de garantía salarial", que suponen el 0,38% del total de gasto, se reducen un 13,5% y rebajan el gasto en cinco centésimas porcentuales; "Plan nacional sobre drogas" que supone el 0,01% del gasto total y se recorta a la mitad, lo que supone una reducción de 35 milésimas

porcentuales en el gasto y "Atención a la infancia y a la familia", que supone menos del 0.01% del gasto y se recorta en un 62% lo que se traduce en una disminución de 2,3 milésimas porcentuales en el gasto.

Lo mismo sucede en las políticas de "Acciones en favor de los inmigrantes", "Promoción y servicios a la juventud", "Igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres", "Actuaciones para prevención integral de la violencia de género", "Dirección y servicios generales de promoción social", "Desarrollo de la economía social y del fondo social europeo" y "Trabajo, formación y asistencia a reclusos". Los recortes en el conjunto de todos estos programas han supuesto una reducción del 1,2% en el presupuesto total de gastos.

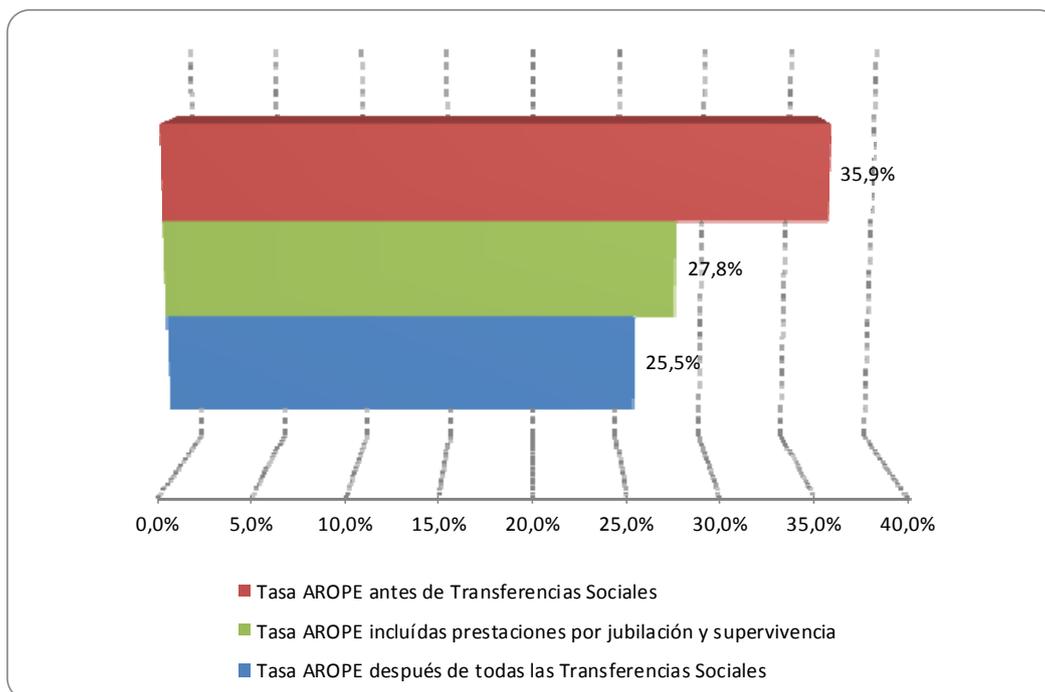
La conclusión es que la importancia de estos programas para el mantenimiento de la cohesión social y la reducción de la desigualdad y sus consecuencias en pobreza y exclusión social, unida a la escasa relevancia monetaria de las partidas, revela claramente la desproporción entre las medidas de ajuste, el bien que se quiere conseguir y el daño a la cohesión social que se produce.

6) Las consecuencias a corto, medio y largo plazo de esta política, en términos de desigualdad, pobreza y exclusión e, incluso, para la existencia misma del Estado de Bienestar y el sistema de protección social son enormes y han sido descritas certeramente en otros capítulos de este informe y nada se aporta con repetir las aquí. Como bien indica Luis Ayala, las políticas de austeridad no son neutrales ni transitorias: generan desigualdad y pobreza, y se mantienen a lo largo del tiempo.

### **3.2. EL "PARAGUAS" DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL ¿HASTA DÓNDE LLEGA?**

El Estado de Bienestar, propio de nuestro país, y el sistema de transferencias sociales que incluye tanto a las pensiones, las prestaciones por desempleo y otro tipo de transferencias sociales permite, en gran medida, redistribuir la renta. Este marco de protección frente a las contingencias que a lo largo de la vida puede sufrir una persona (jubilación, viudedad, el desempleo, etc.) consigue, hasta cierto término, paliar los efectos adversos asociados a ellas y, en consecuencia, atenuar la pobreza y la exclusión social.

Gráfico 38. Tasa de riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE) antes y después de transferencias sociales, en España. Año 2010.



Fuente: Elaboración de CEET a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (2010), INE.

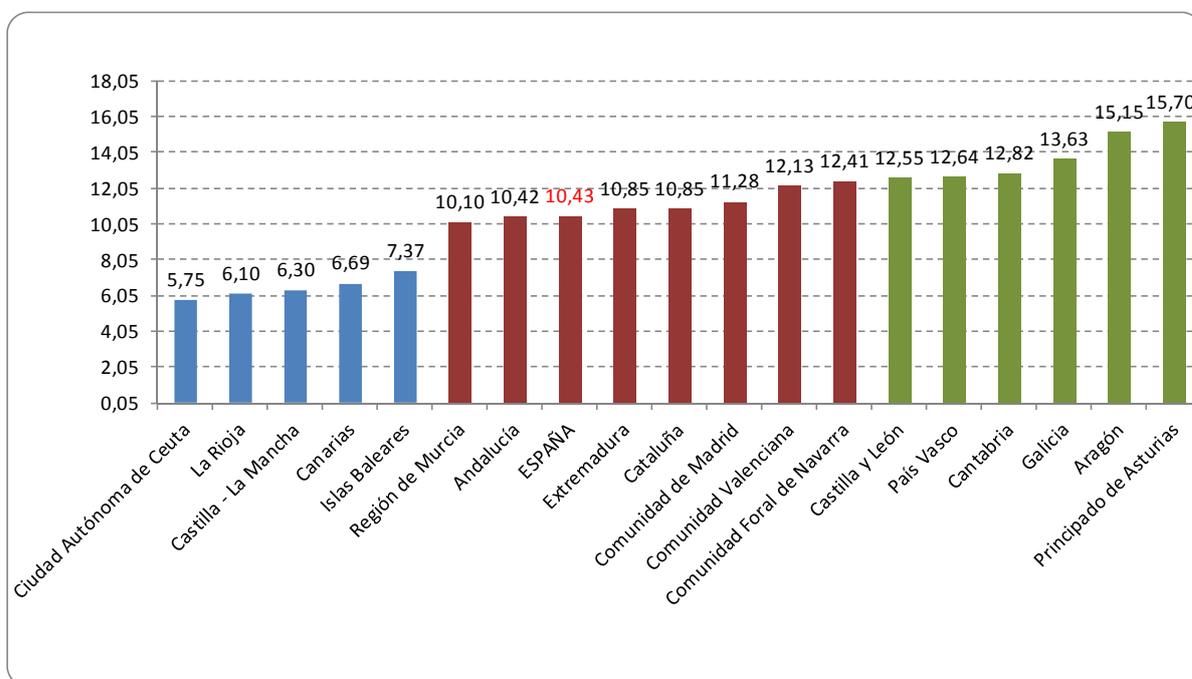
Los datos hablan por sí solos: si no existieran estas transferencias, la tasa AROPE afectaría a un 35,9% de la población. El amplio sistema de transferencias sociales hace bajar esta tasa de riesgo de pobreza en 12 puntos, hasta el 25,5%. Lo más destacable, además, es que el principal impacto viene de la mano de las transferencias sociales que no son prestaciones por jubilación y supervivencia (sobre todo, pensiones) ya que al incluir dichas prestaciones la Tasa AROPE sólo se reduciría del 27,8% al 25,5% (2,3 p.p.), (Gráfico 35).

El análisis por Comunidades Autónomas del impacto que las transferencias sociales tienen sobre la tasa AROPE pone de relieve manifiestas diferencias regionales en cuanto a la efectividad del sistema en la reducción de la pobreza se refiere. Así, se podría contemplar la siguiente clasificación (Gráfico 36):

- Incidencia alta del sistema de transferencias sociales, con una reducción entre 12,5 y 16 p. p.: Aragón (15,1), Asturias (15,6), Cantabria (12,8), Castilla y León (12,6), Galicia (13,6) y País Vasco (12,6)
- Incidencia media, disminución de la tasa AROPE entre 10 y 12 p. p.: Andalucía (10,4), Cataluña (10,8), Extremadura (10,8), Madrid (11,3), Comunidad Valenciana (12,1), Navarra (12,4) y Murcia (10,1).

- Incidencia baja, esto es, menos de 10 p.p. de disminución: Canarias (6,7), Castilla La-Mancha (6,3), Ceuta (5,7), Islas Baleares (7,4), La Rioja (6,1).

**Gráfico 39. Reducción de la Tasa AROPE antes y después de las transferencias sociales por Comunidades Autónomas (datos en puntos porcentuales). Año 2010.**



\* Las tasas de las CCAA se calculan usando las medianas autonómicas y la total utilizando la nacional.

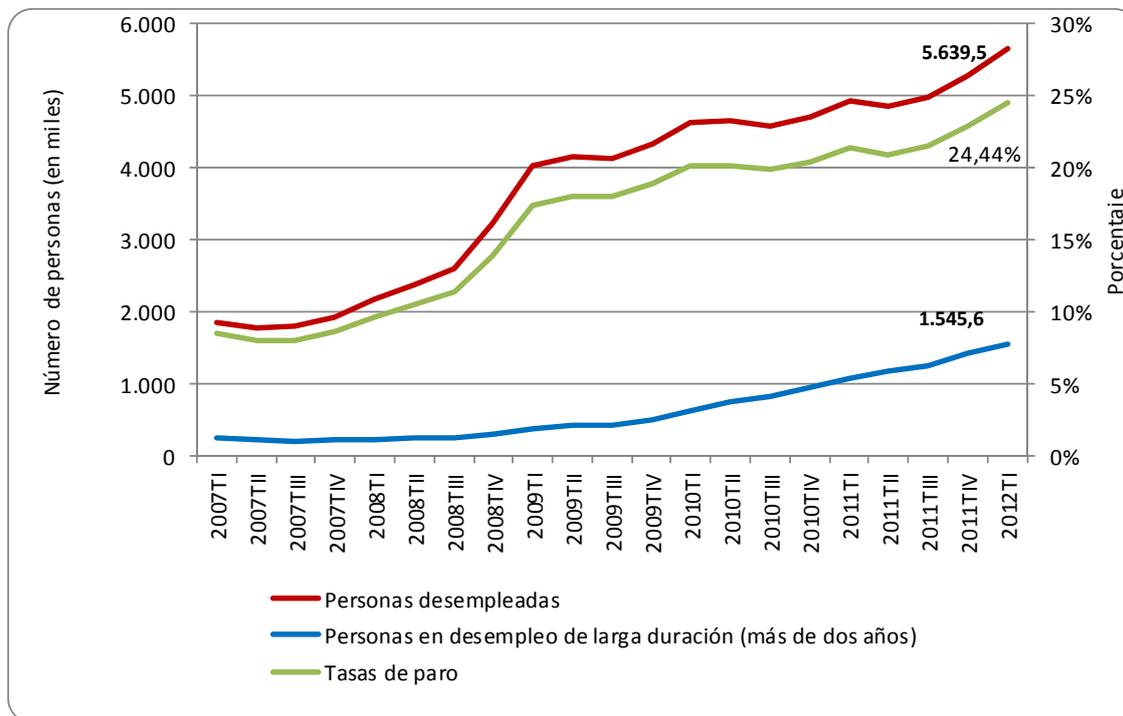
Fuente: Elaboración de CEET a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (2010), INE.

### 3.2.1. Coberturas frente al desempleo: prestaciones por desempleo y renta activa de inserción

Tal y como se ha visto en el anterior epígrafe, el sistema de protección social actúa como mecanismo de redistribución de la renta atenuando la desigualdad. También, se ha resaltado el hecho de que las prestaciones por desempleo y otras transferencias sociales (e.g. rentas mínimas de inserción) son los instrumentos más efectivos en esta reducción de la pobreza. En el contexto actual de crisis económica en el que nos movemos las prestaciones de desempleo cobran especial importancia como forma de paliar el riesgo de exclusión social al que se ven sometidas las personas en paro.

En este sentido, hay que poner de relieve que la crisis económica está teniendo dos características con una gran repercusión social. La primera es la fuerte destrucción de empleo. La segunda es la duración de la crisis. Así, la tasa de paro ha alcanzado el 24,44% en el cuarto trimestre de 2012, con 5.639.500 personas en paro. De estos, el 27,4%, o lo que es lo mismo, 1,54 millones de personas, llevan en situación de desempleo más de 2 años (Gráfico 37).

Gráfico 40. Tasa de paro y porcentaje del paro de larga duración (más de dos años), 2007-2011.



Fuentes: Elaboración de CEET a partir de la Encuesta de Población Activa (varios períodos), INE.

### Instrumentos de apoyo a la pérdida de rentas por el desempleo

Ambos factores, el elevado desempleo y la larga duración de éste, dibujan un panorama nada halagüeño, tal y como se ha mostrado en el capítulo anterior, y que se traduce en un número considerable de personas que dependen, en gran medida, de los ingresos que reciben a través del sistema de transferencias sociales, en particular: prestaciones por desempleo y rentas activas de inserción.

#### 1. Prestaciones por desempleo:

Por su parte, las prestaciones por desempleo son pagadas por el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE). Estas prestaciones se subdividen en dos niveles:

##### a) Nivel contributivo:

- A quién se dirige: personas que pudiendo y queriendo trabajar, pierden su empleo de forma temporal o definitiva, o ven reducida temporalmente su jornada diaria ordinaria de trabajo, entre un mínimo de un 10 y un máximo de un 70 por ciento, por expediente de regulación de empleo, con la correspondiente pérdida o reducción análoga de salarios.

- Requisito mínimo: tener cubierto un período mínimo de cotización (360 días dentro de los seis años anteriores a la situación legal de desempleo).
- Duración: depende del período cotizado, el mínimo son 4 meses y el máximo son 2 años.
- Cuantía: se halla en función de las bases de cotización con unos topes mínimos y máximos.

b) Nivel no contributivo o asistencial (subsidio de desempleo):

- A quién se dirige: personas desempleadas especialmente vulnerables desde el punto de vista social<sup>17</sup>.
- Requisitos mínimos: inscripción como demandante de empleo sin haber rechazado oferta de empleo adecuada y con rentas inferiores al 75 por 100 del salario mínimo interprofesional.
- Duración: depende del colectivo del que se trate, el período de percepción se sitúa entre 6 y 18 meses, dependiendo de las responsabilidades familiares.
- Cuantía: 426 euros al mes.

2. El programa de renta activa de inserción:

Este programa de duración permanente y creado en 2006, tiene como objetivo incrementar las oportunidades de retorno al mercado de trabajo de las y los trabajadores desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo.

Comprende políticas activas de empleo, gestionadas por los servicios públicos de empleo con la finalidad de incrementar las oportunidades de retorno al mercado de trabajo y, en su caso, una ayuda económica gestionada por el Servicio Público de Empleo Estatal, denominada renta activa de inserción, vinculada a la realización de las acciones en materia de políticas activas de empleo que no conlleven retribuciones salariales.

---

<sup>17</sup> En particular algunos de estos colectivos son:

- Trabajadores que han agotado la prestación contributiva por desempleo y tienen responsabilidades familiares.
- Trabajadores mayores de 45 años que han agotado prestación por desempleo y no tuvieran responsabilidades familiares.
- Trabajadores que, al producirse la situación legal de desempleo, no han cubierto el período mínimo de cotización para acceder a una prestación contributiva.
- Liberados de prisión.
- Subsidio especial para trabajadores mayores de 45 años que hayan agotado prestación por desempleo de veinticuatro meses.
- Subsidio por desempleo para trabajadores mayores de 52 años.

- A quién se dirige: personas desempleadas mayores de 45 años y personas con un grado de minusvalía reconocido superior al 33%.
- Requisitos mínimos: inscripción como demandante de empleo sin haber rechazado oferta de empleo adecuada y con rentas inferiores al 75 por 100 del salario mínimo interprofesional<sup>18</sup>.
- Duración: once meses como máximo.
- Cuantía: 426 euros al mes.

### *¿Quién queda fuera del sistema?*

El diseño del sistema español de prestaciones por desempleo implica que existen personas desempleadas sin cobertura. En este punto conviene explicar que el cálculo del número de personas en desempleo que no reciben prestación puede realizarse por dos métodos, según la cifra de paro que se considere:

- Teniendo en cuenta los datos que ofrece el SEPE de paro que contabiliza a aquellas personas que han acudido a inscribirse en una oficina de empleo como demandantes de empleo.
- En función de los datos de desempleo ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadística en la Encuesta de Población Activa, que se realiza trimestralmente a una amplia muestra de, aproximadamente, 170.000 personas<sup>19</sup>.

Además, hay que tener en cuenta que, en rigor, el concepto de “persona parada”, es aquella que no tiene trabajo y busca activamente un empleo. Por esta razón, la Encuesta de Población Activa no cuenta como personas desempleadas a los llamados “parados desanimados”, personas sin trabajo que han dejado de buscar empleo dado que consideran que no lo van a encontrar. Cabe añadir que el número de este tipo de “parados desanimados” ha ido en aumento durante el inicio de la crisis, para estabilizarse a partir de 2009 en torno a las 400.000 personas.

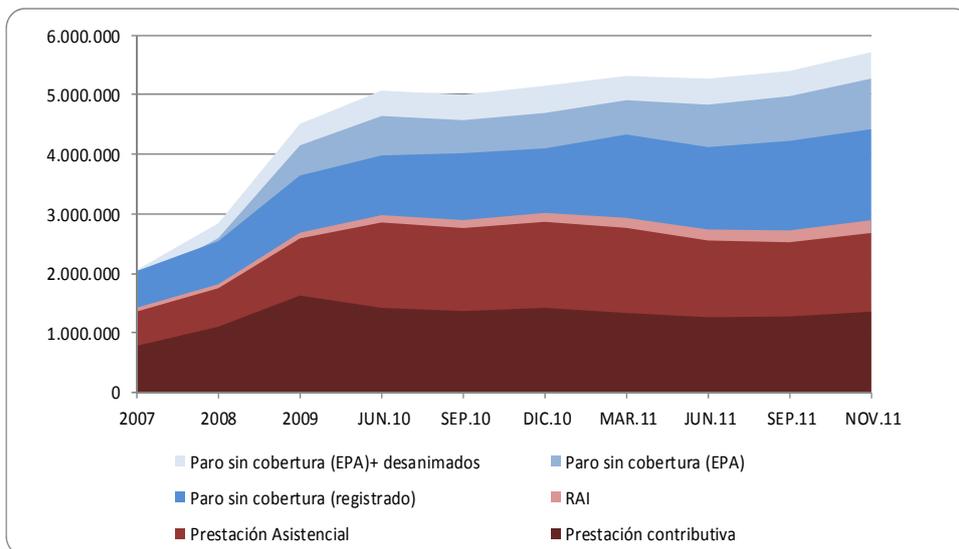
Tal y como ponen de manifiesto los datos, a medida que ha empeorado la situación económica ha crecido tanto el número de personas paradas como el número de personas paradas y sin prestación. En el Gráfico 38 se muestran en colores rojizos las personas paradas que reciben algún tipo de prestación por desempleo (en tonalidades de rojos diferentes según el tipo de

<sup>18</sup> Sin tener en cuenta la parte proporcional de dos pagas extraordinarias. Existen otra serie de detalles que condicionan el derecho a la percepción de la renta activa de inserción. Para información más extensa puede acudirse a la Seguridad Social: [http://www.seg-social.es/Internet\\_1/Trabajadores/Trabajadoresdelmar/EmpleoyDesempleo/Desempleo/RentaActivadelInserc49698/index.htm](http://www.seg-social.es/Internet_1/Trabajadores/Trabajadoresdelmar/EmpleoyDesempleo/Desempleo/RentaActivadelInserc49698/index.htm)

<sup>19</sup> Tomado de la EPA del segundo trimestre de 2011.

prestación), mientras que aparecen en color gris las personas sin trabajo según estén inscritas (registro), no estén inscritas pero busquen activamente empleo (EPA) o ni están inscritas ni buscan activamente empleo, pero lo buscarían si consideraran que fuera posible encontrarlo.

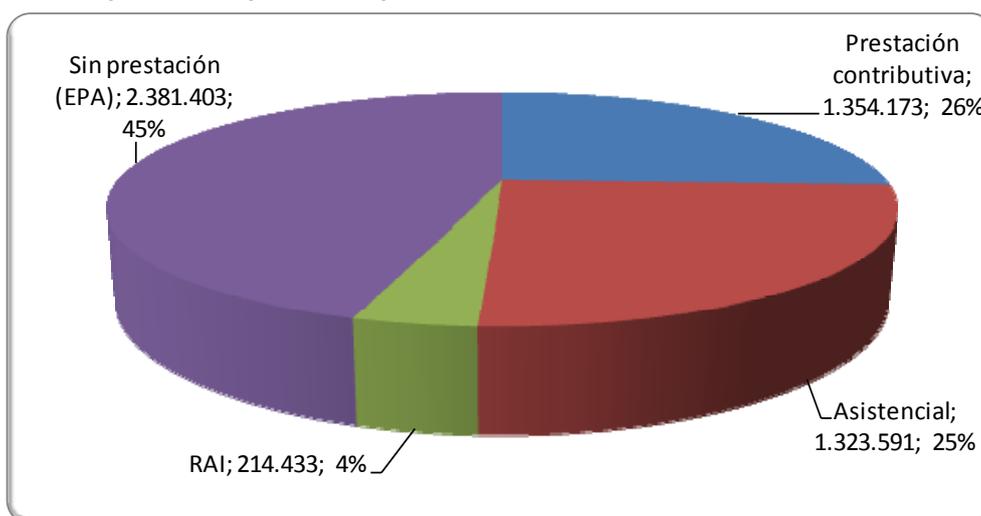
**Gráfico 41. Personas paradas y personas que reciben prestación por desempleo en España. Período 2007-2011.**



Fuentes:

Elaboración de CEET a partir de la Encuesta de Población Activa (varios periodos), INE y datos estadísticos del Registro de Empleo y Servicio Público de Empleo Estatal (noviembre de 2011), Min. Empleo y Seguridad Social.

**Gráfico 42. Distribución de las personas desempleadas según la percepción de prestaciones por desempleo en España. Año 2011.**



Fuentes: Elaboración de CEET a partir de la Encuesta de Población Activa (varios periodos), INE y datos estadísticos del Registro de Empleo y Servicio

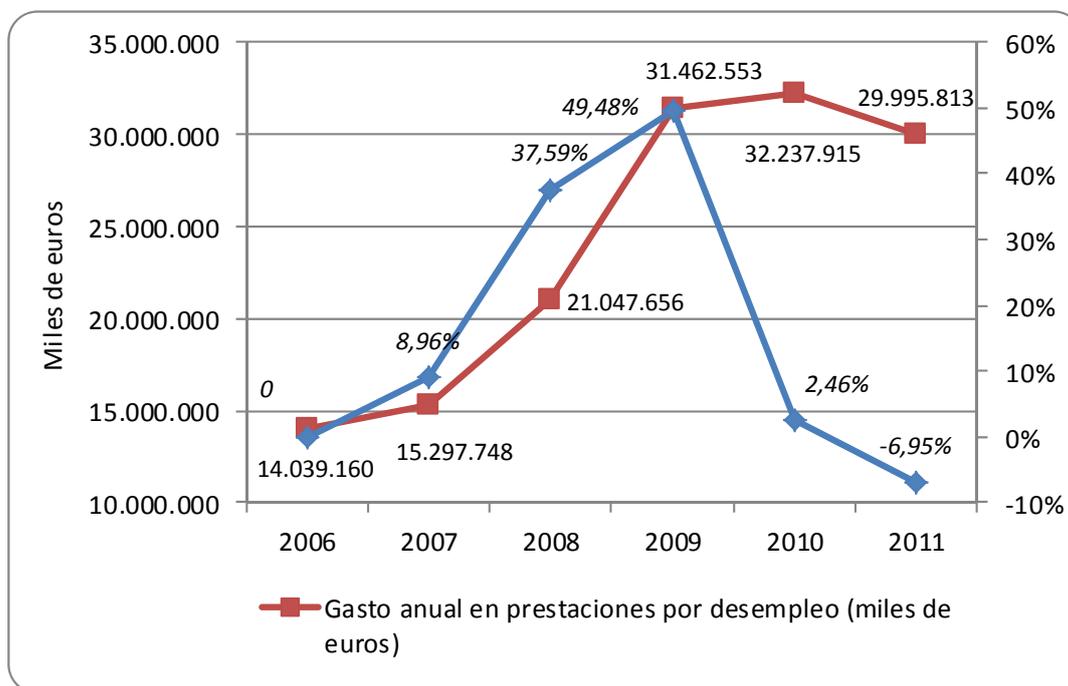
*Público de Empleo Estatal (noviembre de 2011), Min. Empleo y Seguridad Social.*

Se puede concluir, por tanto, que el número de personas en paro sin prestaciones por desempleo ha aumentado, de forma sustancial, a lo largo de la crisis de forma que el año 2011 se cierra con una situación en la que de las 5,3 personas en desempleo existentes según la EPA, aproximadamente, sólo la cuarta parte recibe la prestación contributiva de desempleo. Algo más de otra cuarta parte recibe algún tipo de prestación asistencial o la renta activa de inserción, de modo que casi la mitad, en concreto, cerca de 2,4 millones, no reciben ninguna prestación del sistema de protección por desempleo, sobreviviendo, por tanto, de rentas mínimas de inserción, ayudas de familiares u otras fuentes de ingresos (Gráfico 39).

#### *La evolución del gasto en prestaciones por desempleo*

Más allá del número de personas beneficiarias en el actual contexto de crisis económica y restricción presupuestaria cobra especial relevancia el gasto que para la Administración Pública supone el pago de las prestaciones por desempleo y cuál ha sido su evolución reciente. A este respecto cabe señalar, en primer lugar, que el importe total del gasto público dedicado a las prestaciones por desempleo ascendió, en el año 2011, a 29.995 millones de euros. Desde 2006 hasta 2009 el gasto total en este concepto ha ido creciendo de forma patente, llegando a una tasa de variación del 49% entre 2008 y 2009. La cifra más elevada se alcanzó en el año 2010, con una factura de casi 32.238 millones de euros. Sin embargo, esta tendencia creciente se vio rota a partir de 2010, fecha en la que comenzó a descender (6,9% entre 2010 y 2011) el coste de las prestaciones por desempleo (Gráfico 40).

Gráfico 43. Gasto anual en prestaciones por desempleo (miles de euros) y tasas de variación respecto al año anterior. Años 2006-2011.



Fuente: Elaboración de CEET a partir de los datos estadísticos de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE), Ministerio de Empleo y seguridad Social.

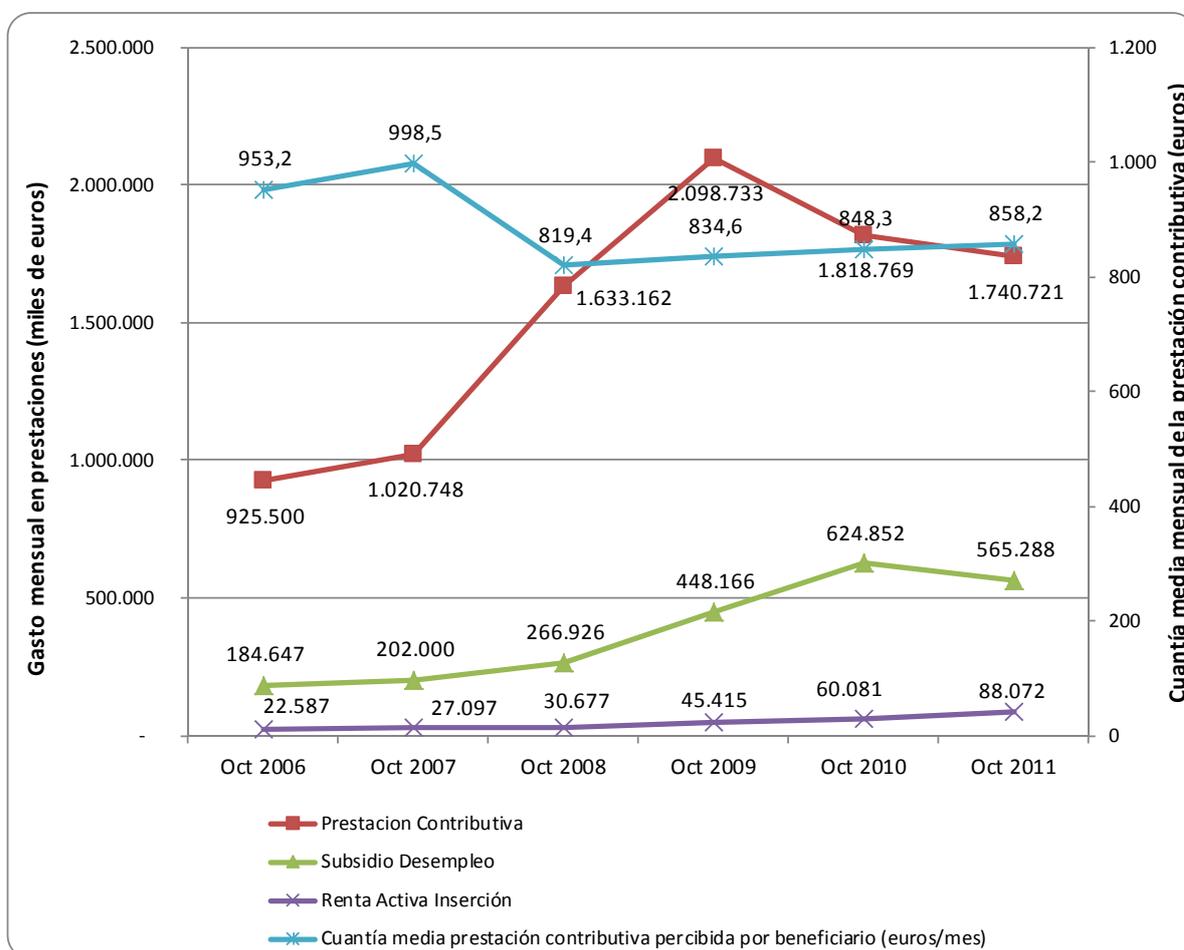
Al analizar este historial teniendo en cuenta las clases de diferentes prestaciones se observa un comportamiento muy similar en el caso de las prestaciones contributivas, lo que no es de extrañar en tanto que suponen alrededor del 71% del total de la factura, que en octubre de 2011 se cifraba en 1.741 millones de euros y en febrero de 2012, en 1.861 millones de euros<sup>20</sup>. Por su parte, el subsidio por desempleo ha mantenido una senda creciente hasta 2010, este crecimiento ha sido especialmente intenso en los últimos años (entre octubre de 2008 y 2009 creció un 60%), aunque en octubre de 2011, se redujo un 9%, lo que le ha llevado a ganar peso en la distribución del gasto total en prestaciones, en particular, en octubre de 2011, absorbía el 23%. Asimismo, en lo que se refiere a las rentas activas de inserción han mantenido un ritmo de aumento medio anual del 38%, pero su importancia sigue siendo marginal (4%) en el total de la factura de octubre de 2011.

Este cambio en los pesos que cada tipo de prestación responde en gran medida a la dinámica de la crisis y a la duración de esta, puesto que muchas de las personas beneficiarias de prestaciones contributivas por desempleo están viendo cómo finaliza el plazo máximo de percepción de la prestación, este hecho está permitiendo cierto alivio a las cuentas públicas que si bien

<sup>20</sup> Datos extraídos del SEPE (2012). *Informe de Demandantes de empleo, paro registrado, contratos y prestaciones*. Marzo de 2012, Madrid.

tienen que hacer frente a los subsidios por desempleo, su importe no es tan elevado como el de la prestación (Gráfico 41).

**Gráfico 44. Gasto mensual en prestaciones por desempleo por tipos de prestaciones. Octubre 2006-2011.**



*Fuente: Elaboración de CEET a partir de los datos estadísticos de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE), Ministerio de Empleo y seguridad Social.*

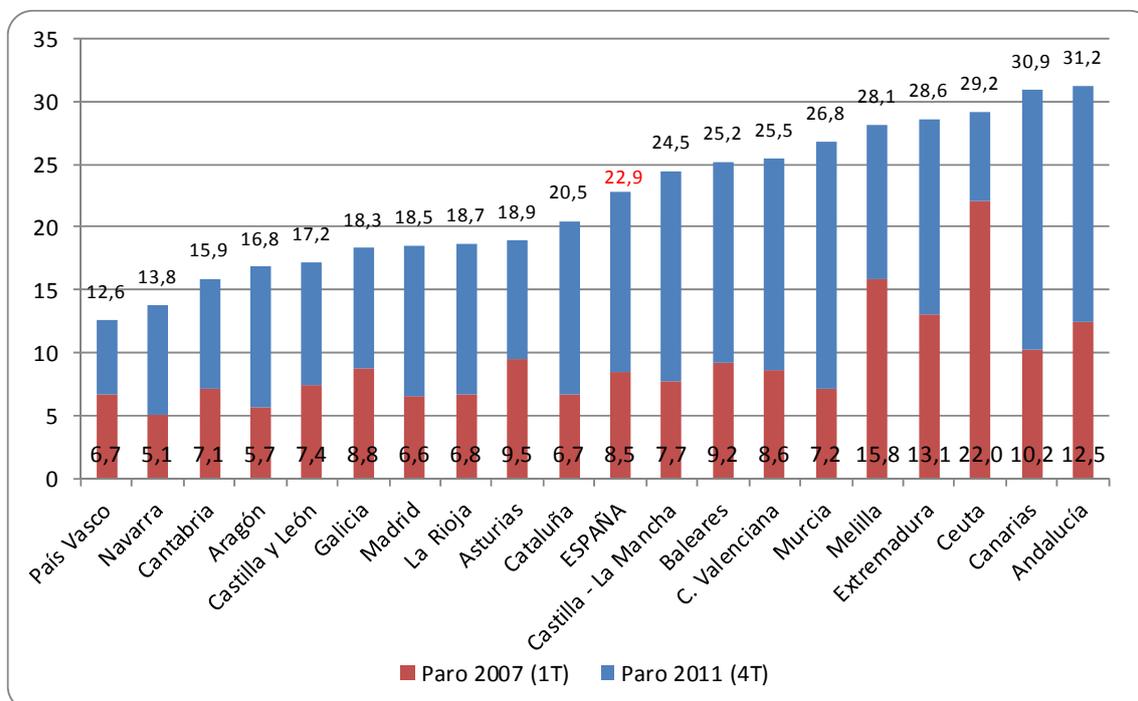
En cuanto al importe medio de la prestación contributiva, cabe señalar que en 2011 se ha situado en 858 euros mensuales, pero su comportamiento a lo largo de la crisis ha sido algo más variable que el gasto. En concreto, desde 2007 (998 euros/ mes) a 2008 (819 euros /mes) se vio reducido de forma notable y desde ese momento comenzó a aumentar hasta llegar a los 858 euros al mes de media en 2011 (Gráfico 41).

### *Una mirada desde la perspectiva autonómica*

Las cifras hasta aquí analizadas son a escala nacional. No obstante, la actual crisis económica, en términos de impacto sobre el desempleo, está dibujando una realidad muy diferente a lo largo de las distintas regiones del país. La tasa

de desempleo a finales de 2011 se extiende desde el extremo inferior del País Vasco, en el 12,6%, hasta el máximo de Andalucía, en el 31,2%.

**Gráfico 45. Tasa de desempleo por Comunidades Autónomas. Período 2007-2011.**



Fuente: Elaboración de CEET a partir de la Encuesta de Población Activa (TI de 2007 y TIV de 2011), INE.

Además, el aumento de la tasa de desempleo en el periodo 2007-2011 no ha sido tampoco homogéneo a lo largo de la geografía española, aunque todas las regiones han visto un aumento considerable de sus tasas de desempleo (Gráfico 42).

Volviendo a la respuesta institucional al drama del desempleo, en la Tabla 3 se puede observar el número de personas que reciben prestaciones por desempleo en cada Comunidad Autónoma, detallado por tipo de prestación y en relación al número de personas desempleadas.

Otro dato que se muestra en la tabla es el gasto total en prestaciones de protección por desempleo que, en noviembre de 2011, ascendía a casi 2.567 millones de euros, de los que el 20% correspondían a Andalucía y el 18% a Cataluña.

La cuantía media de la prestación contributiva, es decir, el ingreso medio que recibe una persona parada cada mes en concepto de prestación contributiva (la prestación que depende del tiempo cotizado y salario previo) ascendía a 861 euros de media, siendo la más alta las correspondientes a Navarra (950 euros/mes) y País Vasco (949 euros/mes) y la más baja la de Extremadura (754 euros/mes).

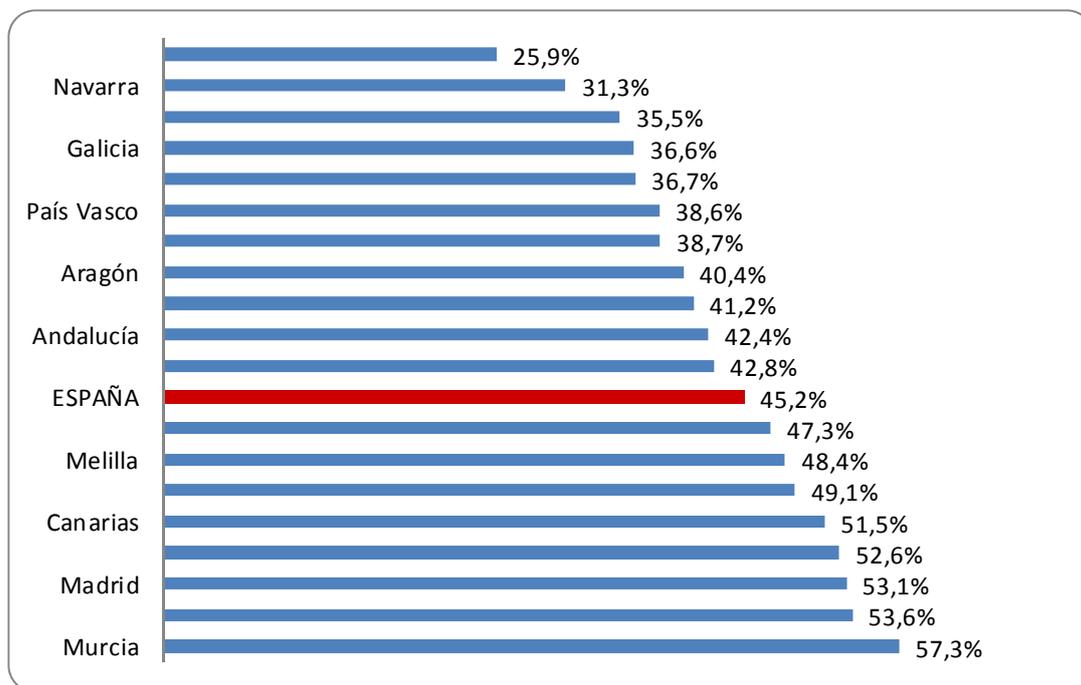
Tabla 14. Personas beneficiarias del sistema de protección por desempleo, por Comunidades Autónomas. Noviembre de 2011.

Comunidad Autónoma	Número de personas beneficiarias					Gasto total (miles de euros)	Cuantía media prestación contributiva (euros/mes)	Cobertura Parados/as Registro	Cobertura Parados/as EPA
	Prestación Contributiva	Subsidio por desempleo (asistencial)	RAI	Subsidio Eventuales Agrarios	Total				
Andalucía	222.302	296.972	68.898	130.938	719.110	516.070	832	73,2%	57,6%
Aragón	38.640	22.944	3.581		65.165	66.796	871	65,1%	59,6%
Asturias	28.411	23.578	3.513		55.502	52.648	878	62,5%	61,3%
Illes Balears	49.412	40.634	2.660		92.706	84.382	899	95,3%	63,3%
Canarias	64.160	81.076	20.743		165.979	123.398	784	62,3%	48,5%
Cantabria	16.138	10.739	1.810		28.687	27.600	850	59,2%	64,5%
C. La Mancha	62.465	57.140	9.949		129.554	112.606	830	57,6%	52,8%
Castilla León	64.934	45.402	8.109		118.445	111.097	834	58,2%	58,8%
Cataluña	245.734	177.866	19.698		443.298	450.738	916	72,0%	57,2%
C. Valenciana	145.099	129.732	29.126		303.957	276.205	840	57,0%	47,4%
Extremadura	32.070	44.672	8.435	19.514	104.691	69.758	754	78,0%	74,1%
Galicia	80.332	61.021	11.061		152.414	137.728	823	60,1%	63,4%
Madrid	182.326	97.156	12.763		292.245	309.761	880	59,3%	46,9%
Murcia	42.570	34.176	8.357		85.103	77.789	827	60,1%	42,7%
Navarra	17.447	10.507	1.233		29.187	32.838	950	63,7%	68,7%
País Vasco	50.865	28.769	2.360		81.994	96.800	949	56,6%	61,4%
La Rioja	8.944	5.161	748		14.853	15.570	877	60,5%	50,9%
Ceuta	1.170	3.114	636		4.920	3.318	869	43,3%	46,4%
Melilla	1.154	2.480	753		4.387	2.873	812	41,3%	51,6%
<b>TOTAL</b>	<b>1.354.173</b>	<b>1.173.139</b>	<b>214.433</b>	<b>150.452</b>	<b>2.892.197</b>	<b>2.567.975</b>	<b>861</b>	<b>65,4%</b>	<b>54,8%</b>

Fuentes: Elaboración de CEET a partir de la Encuesta de Población Activa (datos del cuarto trimestre de 2011), INE y datos estadísticos del Registro de Empleo y Servicio Público de Empleo Estatal (noviembre de 2011), Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Al igual que ocurría a nivel nacional, en ninguna autonomía el sistema de protección por desempleo cubre a la totalidad de las personas paradas. Además, el porcentaje de personas que reciben alguna prestación, la tasa de cobertura, varía de una Comunidad Autónoma a otra. Dado que en este documento el fenómeno del desempleo se analiza desde la óptica de la inclusión social, resulta más ilustrativo ofrecer los datos a la inversa: el porcentaje de personas paradas que no recibe ningún tipo de prestación del sistema de protección por desempleo. Este porcentaje varía considerablemente a lo largo del país. Calculando este porcentaje sobre el dato de desempleo de la Encuesta de Población Activa, podemos encontrar desde la situación de Extremadura, en la que el 25,9% de las personas paradas no reciben prestaciones del sistema de protección por desempleo, hasta Murcia, donde esta situación es la mayoritaria, alcanzando el 57,3% de las personas desempleadas. En el caso de España, el 45,2% de las personas en desempleo no recibe prestación alguna (Gráfico 43).

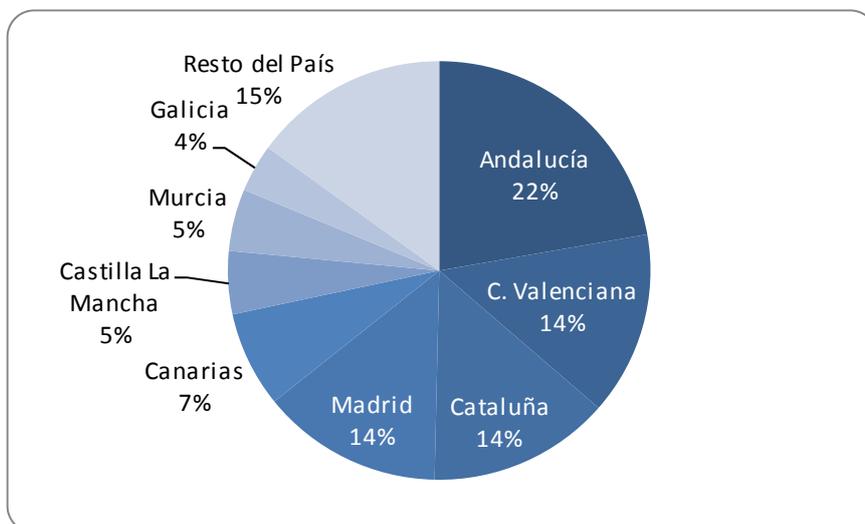
Gráfico 46. Porcentaje de personas desempleadas que no tienen prestación por desempleo sobre el total de desempleados (según la EPA), por Comunidades Autónomas. Noviembre de 2011.



Fuentes: Elaboración de CEET a partir de la Encuesta de Población Activa (datos del cuarto trimestre de 2011), INE y datos estadísticos del Registro de Empleo y Servicio Público de Empleo Estatal (noviembre de 2011), Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Otra perspectiva con la que mirar este problema desde la óptica regional es preguntarse en qué Comunidades Autónomas residen las personas que se encuentran en esta situación. Así, la mayoría de las personas desempleadas que no tienen prestación del sistema de protección por desempleo se encuentran en las Comunidades Autónomas de Andalucía (22%), C. Valenciana (14%), Cataluña (14%) y Madrid (14%), y en menor medida en Canarias (7%), Castilla La Mancha (5%) y Murcia (Gráfico 44).

Gráfico 47. Distribución del número de personas desempleadas que no tienen prestación por desempleo (según la EPA) por Comunidades Autónomas. Noviembre de 2011.



Fuentes: Elaboración de CEET a partir de la Encuesta de Población Activa (datos del cuarto trimestre de 2011), INE y datos estadísticos del Registro de Empleo y Servicio Público de Empleo Estatal (noviembre de 2011), Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

A la luz del panorama expuesto y al observar estos datos ya sea a nivel nacional o autonómico se pone de manifiesto que el sistema de protección social frente al desempleo deja a muchas personas fuera y, por tanto, sin recursos. La pregunta que surge, es, ¿con qué recursos económicos cuentan estas personas que no tienen ni trabajo ni prestación por desempleo? En España, al igual que en la mayoría de los países de la UE, existe un sistema de rentas mínimas, como veremos a continuación.

### 3.2.2. Las rentas mínimas de inserción

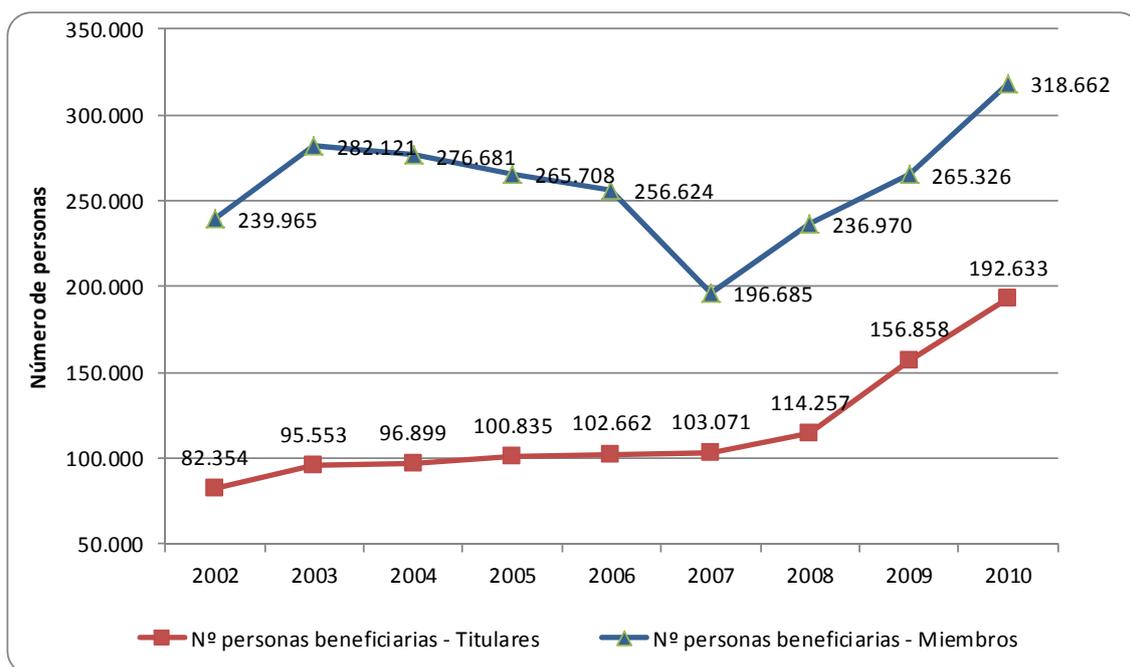
Dado que el sistema español de prestaciones por desempleo no garantiza la cobertura a la totalidad de las personas en paro existe un sistema de rentas mínimas de inserción con la finalidad de responder a la falta de ingresos de aquellas personas que no disponen ni de un empleo ni de una prestación por desempleo. El sistema de rentas mínimas de inserción es competencia de las Comunidades Autónomas, lo que hace que existan importantes diferencias en cuanto a las características, requisitos y cuantía de estas rentas de un territorio a otro. Además, la rapidez y virulencia de la crisis económica, con especial incidencia en el mercado de trabajo, ha puesto sobre la mesa las debilidades que aquejan al sistema de protección social.

Si bien es cierto que desde la esfera política se ha vislumbrado cierta preocupación, sobre todo, destinada a dar una respuesta a *“una demanda social latente que exige buscar los medios para evitar que la crisis económica lleve a las personas desempleadas a una situación de exclusión social que sería más difícil de abordar en el futuro”* (Ayala y Laparra, 2009: 29).

### *Un análisis a nivel nacional*

Si se tienen en cuenta los datos a nivel nacional, el número de personas beneficiarias de las rentas mínimas de inserción ha aumentado de forma considerable en el periodo de crisis, pasando de 103.071 personas titulares en 2007 a 192.633 en 2010, es decir, un 87%. Si se toma como referencia el número de personas beneficiarias miembros de una unidad de convivencia, el incremento en el período considerado se cifra en el 62%, pasando de 196.685 personas a 318.662. Sin duda, estos números ponen de relieve el fuerte impacto que la crisis económica ha tenido en el ámbito de las rentas mínimas de inserción (Gráfico 45).

**Gráfico 48. Número de personas beneficiarias de las rentas mínimas de inserción en España (titulares y miembros de una unidad de convivencia). Período 2002-2010.**

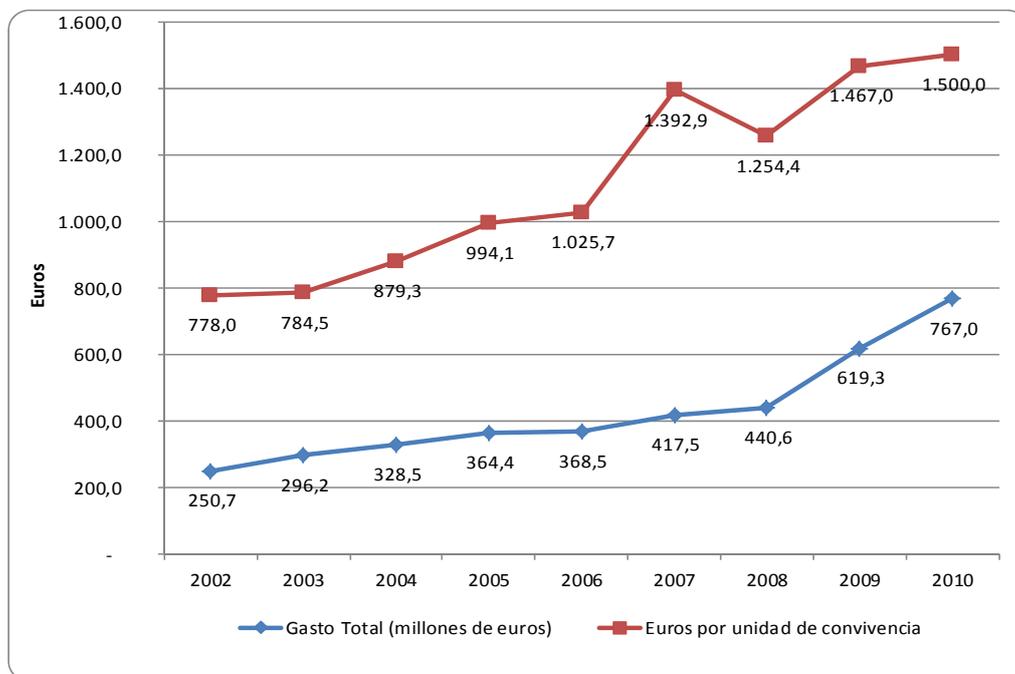


*Fuente: Informe sobre Rentas Mínimas de Inserción (2010), Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.*

Paralelamente al aumento del número de personas beneficiarias, se ha producido un incremento en el gasto total en rentas mínimas de inserción, ascendiendo a 736 millones de euros en 2010, lo que supone un ascenso del

84% desde 2007. Este incremento, no obstante, no ha venido sobrevenido por un crecimiento del gasto por unidad de convivencia que tan sólo se ha incrementado en un 8%, llegando a 1.500 euros en 2010 (Gráfico 46).

**Gráfico 49. Gasto total y gasto por unidad de convivencia en rentas mínimas de inserción en España. Período 2002-2010.**



*Fuente: Informe sobre Rentas Mínimas de Inserción (2010), Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.*

#### *Desde la óptica autonómica*

Como se ha comentado con anterioridad, las características de las rentas mínimas de inserción varían de forma considerable de unas regiones a otras de España. De cualquier forma, resulta interesante determinar cuál ha sido el impacto de la crisis en el número de personas receptoras de las rentas mínimas de inserción. En este sentido, es de señalar que la evolución en el período considerado de 2008 a 2010 muestra un ascenso de las cifras muy marcado, en media, del 70% pero hay regiones en las que el incremento en el número de titulares de la prestación en estos dos años casi se triplica, tal es el caso de Aragón (271%) o Murcia (271%). La Rioja (250%), Cantabria (203%) y Castilla La-Mancha (228%) son otras Comunidades en las que el crecimiento ha sido muy relevante. Por su parte, Asturias (24%) y Galicia (20%) son las autonomías donde menos crece a excepción de la Comunidad Valenciana (-20%) donde se constata un retraimiento del número de personas receptoras de las rentas mínimas (Tabla 4).

Tabla 15. Evolución del número de personas perceptoras (titulares de prestación) por comunidades Autónomas. Período 2008-2010.

COMUNIDADES AUTÓNOMAS	Nº perceptores/as (titular prestación)			Tasa de variación 2008-2010
	2008	2009	2010	
Andalucía	18.392,00	27.212,00	29.644,00	61%
Aragón	911,00	1.768,00	3.382,00	271%
Asturias	6.575,00	7.902,00	8.129,00	24%
Baleares	1.181,00	1.937,00	2.076,00	76%
Canarias	1.840,00	3.775,00	4.900,00	166%
Cantabria	1.130,00	2.223,00	3.424,00	203%
Castilla-La Mancha	430,00	603,00	1.411,00	228%
Castilla y León	2.235,00	2.748,00	3.444,00	54%
Cataluña	13.703,00	22.061,00	30.277,00	121%
Extremadura	1.105,00	1.475,00	1.580,00	43%
Galicia	5.793,00	6.360,00	6.948,00	20%
Madrid	10.445,00	11.426,00	15.014,00	44%
Murcia	369,00	775,00	1.370,00	271%
Navarra	3.144,00	6.087,00	7.444,00	137%
País Vasco	39.715,00	55.410,00	66.545,00	68%
Rioja (1)	368,00	756,00	1.287,00	250%
C.Valenciana	6.609,00	4.001,00	5.265,00	-20%
Ceuta (2)	-----	88,00	102,00	
Melilla (3)	312,00	251,00	391,00	25%
<b>TOTAL</b>	<b>114.257,00</b>	<b>156.858,00</b>	<b>194.643,00</b>	<b>70%</b>

(1) La Rioja tiene dos prestaciones: Ingreso Mínimo de Inserción (IMI) y Ayudas de Inclusión Social (AIS).

(2) La Ciudad con Estatuto de Autonomía de Ceuta no tenía esta prestación en el año 2008.

(3) La Ciudad con Estatuto de Autonomía de Melilla tiene dos prestaciones: el Ingreso Melillense de Integración y la Prestación Básica Familiar.

Fuente: Elaboración de CEET a partir del Informe sobre Rentas Mínimas de Inserción (2010), Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad e IPC del Instituto Nacional de Estadística.

En lo que se refiere a las cuantías de la renta, para 2010, oscilaban en un rango entre los 300 euros mensuales de Murcia o 372 euros mensuales de La Rioja a los 640 euros correspondientes al País Vasco, seguido de Navarra (633 euros/mes). La media española se situaba en 418 euros, en 2010. El caso de Navarra es especialmente llamativo en tanto que desde 2008 hasta 2010, la cuantía de estas rentas se vio incrementada en un 20,4% en términos reales, lo que choca frontalmente con el escaso crecimiento medio, que se situó en el

1,1% en términos reales, es decir, descontando la inflación. De cualquier forma, la evolución ha sido muy desigual, así, hay otras

Comunidades Autónomas en las que lejos de mejorar estas cuantías se ha empeorado reduciéndose su valor en este periodo 2008-2010, tal es el caso de Murcia o Ceuta.

No obstante, la magnitud que toman las rentas mínimas de inserción en cada una de las regiones se ha de poner en relación, también con el nivel de vida que hay en sendas Comunidades Autónomas. En este sentido, si se toma como indicador el porcentaje que la renta mínima de inserción supone del umbral de la pobreza, se obtiene que Canarias (87%) o Extremadura (83%) son las regiones en las que la rentas mínimas de inserción cubren una mayor proporción de la renta umbral de la pobreza regional, mientras que el País Vasco con una renta muy elevada cubre el 75% (Tabla 5).

**Tabla 16. Evolución de las cuantías de las rentas mínimas de inserción por Comunidades Autónomas. Período 2008-2010.**

Comunidad Autónoma	2008	2009	2010	Incremento Nominal 2008-2010	Incremento Real 2008-2010 (1)	RMI como % del Umbral de Pobreza en 2010 (2)
Andalucía	372,00 €	383,33 €	392,65 €	5,6%	1,7%	74,7%
Aragón	400,00 €	424,00 €	441,00 €	10,3%	6,4%	59,4%
Asturias	413,33 €	432,09 €	436,41 €	5,6%	1,8%	62,5%
Baleares	383,13 €	392,38 €	396,31 €	3,4%	-0,4%	56,6%
Canarias	451,67 €	467,49 €	472,16 €	4,5%	0,7%	86,6%
Cantabria	413,52 €	421,79 €	426,01 €	3,0%	-0,8%	64,0%
Castilla-La Mancha	361,83 €	369,07 €	372,76 €	3,0%	-0,8%	63,4%
Castilla y León	387,68 €	395,43 €	399,38 €	3,0%	-0,8%	59,1%
Cataluña	400,38 €	410,02 €	414,12 €	3,4%	-0,4%	56,4%
Extremadura	387,68 €	395,43 €	399,38 €	3,0%	-0,8%	82,8%
Galicia	387,68 €	395,43 €	399,38 €	3,0%	-0,8%	60,9%
Madrid	354,00 €	370,00 €	375,55 €	6,1%	2,3%	49,5%
Murcia	300,00 €	300,00 €	300,00 €	0,0%	-3,8%	54,9%
Navarra	510,00 €	561,60 €	633,30 €	24,2%	20,4%	58,5%
País Vasco	616,00 €	640,64 €	650,19 €	5,6%	1,7%	74,5%
Rioja (3)	361,83 €	369,07 €	372,76 €	3,0%	-0,8%	50,6%
Comunidad Valenciana	373,89 €	381,37 €	385,18 €	3,0%	-0,8%	60,9%
Ceuta		270,00 €	300,00 €		-3,8%	48,2%
Melilla (4)	300,00 €	374,40 €	379,98 €	26,7%	22,9%	55,5%
<b>TOTAL (media)</b>	<b>398,59 €</b>	<b>408,08 €</b>	<b>418,24 €</b>	<b>4,9%</b>	<b>1,1%</b>	

(1) Calculado según el IPC de diciembre de 2008 y 2010.

(2) Según la renta mediana regional

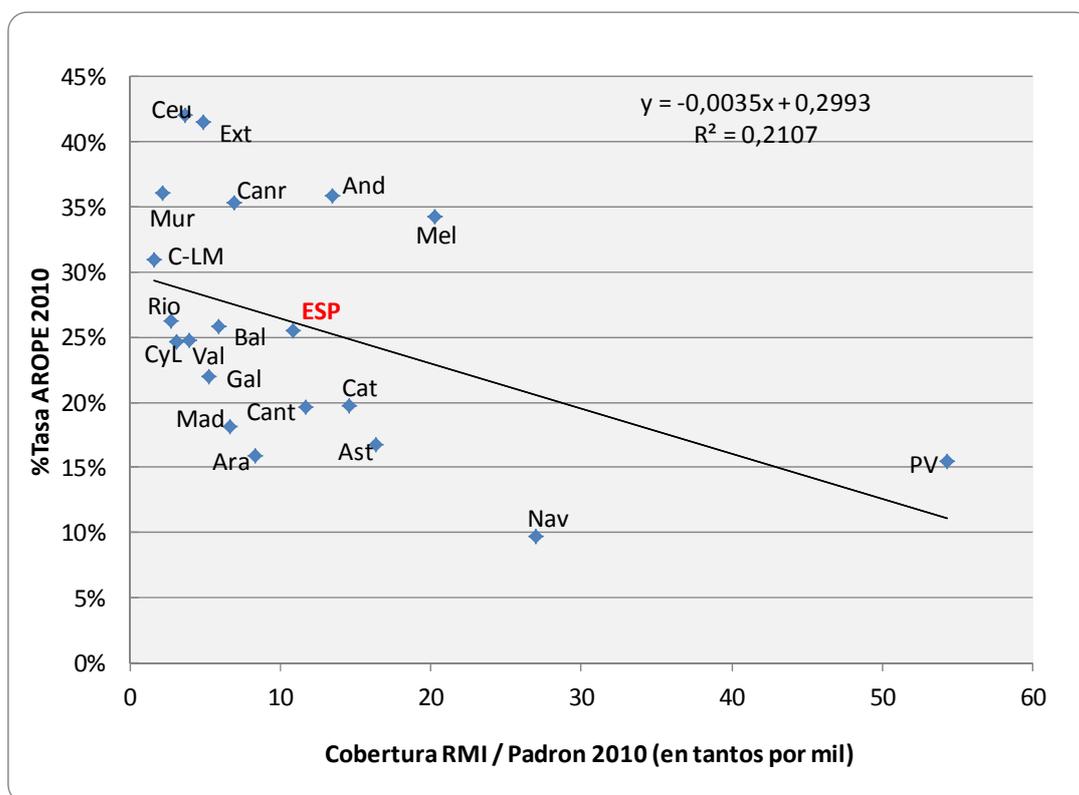
(3) La Rioja tiene dos prestaciones: Ingreso Mínimo de Inserción (IMI) y Ayudas de Inclusión Social (AIS)

(4) La Ciudad con Estatuto de Autonomía de Melilla tiene dos prestaciones: el Ingreso Melillense de Integración y la Prestación Básica Familiar.

Fuente: Elaboración de CEET a partir del Informe sobre Rentas Mínimas de Inserción (2010), Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad e IPC del Instituto Nacional de Estadística.

En este contexto de análisis de la pobreza y la desigualdad toma especial valor la relación detectada entre el grado de cobertura de las rentas mínimas de inserción (medido con respecto al Padrón municipal) y la tasa AROPE que venimos manejando. Así, se observa una dependencia negativa entre ambos indicadores lo que significa que cuanto mayor es la cobertura de las rentas mínimas de inserción, tanto menor es la tasa AROPE. Los casos de País Vasco y Navarra son esclarecedores ya que se trata de regiones con una amplia tasa de cobertura de las rentas mínimas y tasas AROPE más reducidas. En el lado opuesto se encuentran, por ejemplo, Ceuta o Extremadura con tasas de cobertura reducidas y elevadas tasas AROPE (Gráfico 47).

**Gráfico 50. Correlación entre las tasas de riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE) y la tasa de cobertura de las rentas mínimas de inserción (‰) por Comunidades Autónomas. Año 2010.**



Fuente: Informe sobre Rentas Mínimas de Inserción (2010), Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.

Para concluir, sin embargo, no debemos pasar por alto el hecho de que, a pesar del sombrío panorama que se dibuja con respecto a la pobreza y a las demandas crecientes de estas rentas mínimas de inserción, las políticas de austeridad presupuestaria, han llevado a algunas Comunidades Autónomas a tomar medidas de contención del gasto como es el caso, por ejemplo, del País Vasco o Madrid. Estas medidas de contención se han basado, principalmente, en mayores requisitos para la concesión de dichas rentas. Este hecho pone de manifiesto que la respuesta institucional a una situación grave viene claramente determinada por una prioridad: la restricción presupuestaria.

### **3.3. LA REFORMA LABORAL Y POLÍTICA LABORAL PARA CREAR EMPLEO: UNA FORMA DE LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL**

Los profundos cambios que han sufrido tanto el Estado de Bienestar como el mercado de laboral sumado a la grave crisis económica han llevado consigo un triste protagonismo a la preocupación por los trabajadores y trabajadoras pobres y sus circunstancias. Tanto las instituciones políticas como las laborales han visto cómo su funcionamiento ha tenido que adaptarse al nuevo contexto de la globalización. Por ello, en Europa hasta hace poco no se prestaba atención a los trabajadores pobres, ya que el funcionamiento tradicional del Estado de Bienestar suponía que aquellas personas que estuvieran integradas plenamente en el mercado de trabajo no podrían caer en una situación de pobreza. Sin embargo, el estado de bienestar ha dejado de centrar sus políticas en la inclusión social y en las transferencias sociales, para pasar a unas más centradas en el empleo y el mercado de trabajo y en cómo integrar a las personas potencialmente activas en el mercado laboral, es decir, a reducir el paro.

Las condiciones de trabajo influyen en la pobreza y en la inclusión social, por lo que resulta importante tener en cuenta la política gubernamental en este sentido. En concreto, existen una vía de influencia es la regulación de las condiciones de trabajo, recientemente modificadas a través de la última reforma laboral, y otra, la fijación del Salario Mínimo Interprofesional.

#### **3.3.1. ¿Qué efectos sobre el empleo ha tenido la reforma laboral de junio de 2010?**

La reforma laboral fue aprobada el 16 de junio de 2010 a través del Real Decreto Ley 10/2010 y, con posterioridad, fue refrendada por el Congreso y el Senado, el 9 de septiembre del mismo año, en forma de la Ley 35/2010. Esta reforma se planteó como una respuesta a las dificultades estructurales del

mercado de trabajo y al principal problema del momento, el elevado desempleo, especialmente, entre ciertos grupos, como las y los jóvenes. Sus objetivos declarados fueron:

- Reducir la segmentación en el mercado de trabajo (segmentación entre indefinidos y temporales), o lo que es lo mismo, reducir la temporalidad.
- Evitar la destrucción de empleo facilitando que las empresas redujeran jornada o suspendieran contratos como alternativa a los despidos
- Y promover las oportunidades de empleo entre las personas desempleados, especialmente entre los jóvenes.

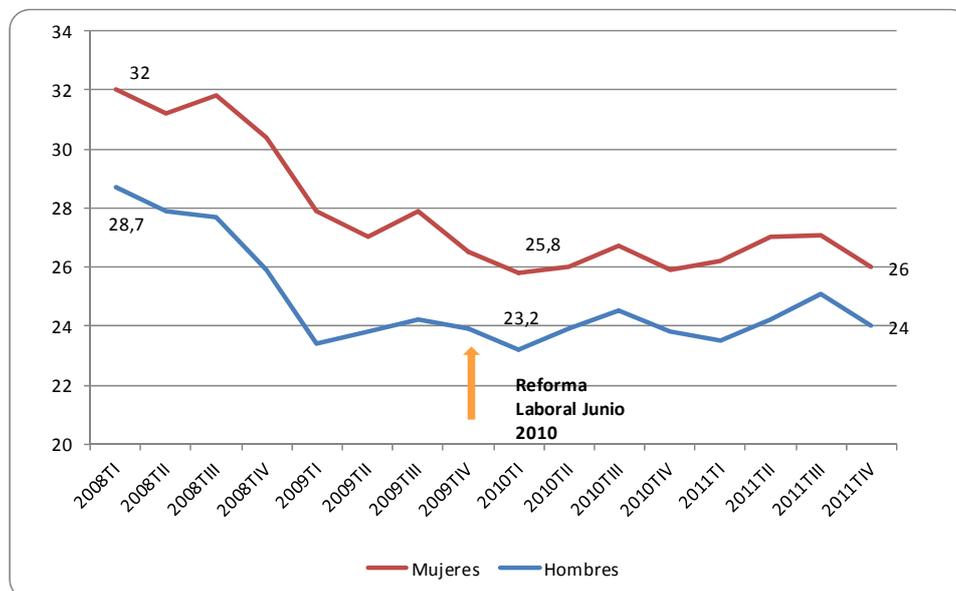
Estos tres objetivos son relevantes como estrategias de cara a combatir la pobreza y la inclusión social. Otra cuestión que se pretende dilucidar de manera aproximada en estas páginas es si la reforma ha sido efectiva en la consecución de sus fines.

La evolución del empleo y del desempleo responde a un conjunto de factores, entre los que una reforma laboral es uno más. No obstante, la evolución de los puestos de trabajo creados y de la tasa de desempleo desde la aprobación de la reforma laboral, tal y como se ha ido poniendo de manifiesto, ha sido claramente negativa. Entre el segundo trimestre de 2010 y el cuarto trimestre de 2011 la tasa de paro subió en 2,8 puntos porcentuales, del 20% al 22,8%, aumentando en 628.000 personas. Por parte de la ocupación, el número de puestos de trabajo, descendió en 670.000 en el mismo periodo según los datos de la Encuesta de Población Activa.

No obstante no sería justo etiquetar la reforma laboral como la causa de la evolución negativa del número de personas ocupadas. Aún sin poder construir un contra factual con rigor, *qué tasa de desempleo tendríamos a finales de 2011 si no hubiese habido reforma laboral*, los datos y el contexto sugieren más bien que ha tenido poca relevancia y que otros factores, como las políticas de austeridad y el contexto de incertidumbre económica, han sido más determinantes. Lo que sí es posible afirmar es que en el contexto dado, la reforma laboral no ha sido capaz de crear empleo.

Entrando más en detalle, uno de los objetivos de la reforma de junio de 2010 era reducir la temporalidad en el mercado de trabajo. La evolución de la tasa de temporalidad desde el segundo trimestre de 2010 hasta el cuarto de 2011 no ha mostrado cambios significativos según la Encuesta de Población Activa, que indica que el porcentaje de trabajadores con empleo temporal se ha mantenido en torno a un 25%-26% para las mujeres y un 23%-24% para los hombres (Gráfico 48).

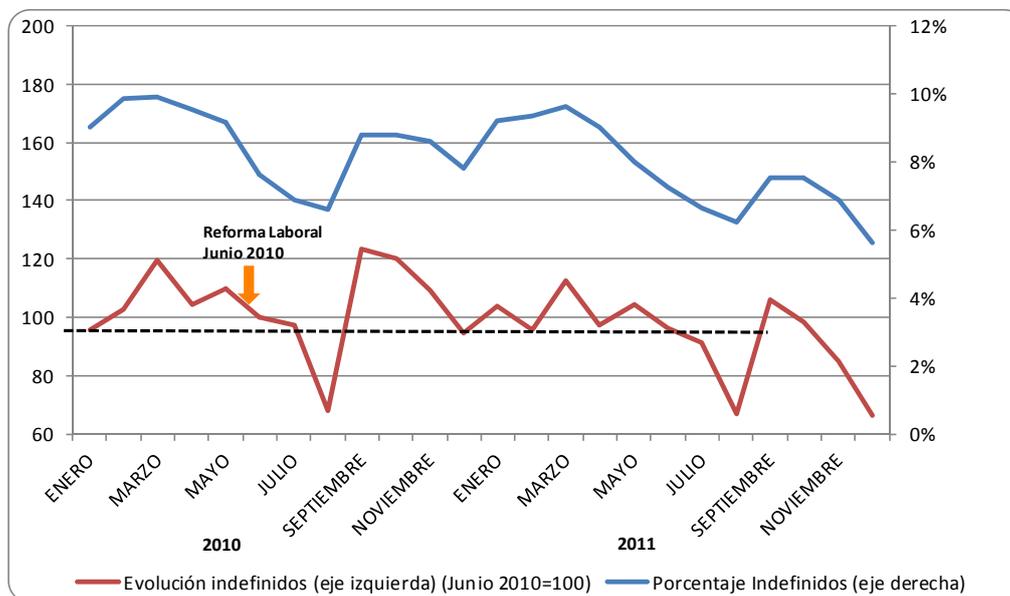
Gráfico 51. Porcentaje de personas empleadas con contrato temporal sobre el total de personas empleadas en España. Período 2007-2011.



Fuente: Elaboración de CEET a partir de la Encuesta de Población Activa (varios trimestres), INE.

La tasa de temporalidad muestra el porcentaje de empleos temporales sobre el total del trabajo que existe en un momento dado. Sin embargo, ¿cómo han evolucionado las contrataciones?, ¿han aumentado las contrataciones indefinidas a la vez que han crecido los despidos indefinidos, manteniendo constante la relación temporales/total de personas empleadas? Recordemos que uno de los mecanismos por los que la reforma laboral promovía el empleo indefinido era, en sí, una arma de doble filo: abaratando el despido de las personas con contrato indefinido, o lo que es lo mismo, fomentaba un tipo de contrato facilitando su ruptura. Por tanto, al facilitar los contratos indefinidos, podría haber aumentado el número de nuevos contratos indefinidos a la vez que el de despidos de trabajadores ya contratados de forma indefinida, quedando invariable la tasa de temporalidad. Pero nada más lejos de la realidad. Desde junio de 2010 el número de contratos indefinidos no ha experimentado grandes cambios, aumentando ligeramente en otoño de 2010, y disminuyendo de forma rotunda en el cuarto trimestre de 2011, en línea con el agravamiento de la crisis. Por su parte, el porcentaje de contratos indefinidos sobre el total de contrataciones se ha mantenido en una franja entre el 6% y el 8%, reduciéndose de manera profunda al final de 2011. Por tanto, los datos de contratación tampoco permiten afirmar que la reforma laboral de junio de 2010 haya tenido un impacto sobre la contratación indefinida (Gráfico 49).

Gráfico 52. Evolución de los nuevos contratos indefinidos en España. Período 2010-2011.



Fuente: Elaboración de CEET a partir del Registro de Empleo (varios meses), Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

En cuanto al impacto de la reforma laboral sobre el objetivo de combatir el elevado desempleo de los grupos más vulnerables, especialmente la población joven, tampoco se han observado mejoras. Al contrario, el desempleo juvenil ha aumentado desde junio de 2010 y en ese período se han destruido 739.700 empleos, más que en el conjunto de la economía (670.000), lo que muestra que la reciente destrucción de empleo se ha centrado en los jóvenes mientras que en otras franjas de edad se ha creado empleo. Aunque no pueda atribuirse la responsabilidad a la reforma laboral, lo cierto es que desde su aprobación la evolución del empleo ha seguido un patrón de agravamiento de las desigualdades de edad: cuanto menor es la edad, peor era la situación y mayor empeoramiento ha habido desde entonces (Tabla 6).

Tabla 17. Evolución del empleo juvenil con posterioridad a la reforma laboral en España. Junio de 2010 y Diciembre de 2011.

	De 16 a 19 años	De 20 a 24 años	De 25 a 29 años	De 30 a 34 años	de 16 a 34 años
Variación empleo (absoluta)	-62,5	-200,9	-255	-221,30	-739,7
Variación empleo (relativa)	-40,4%	-19,2%	-11,8%	-7,7%	-11,9%
Variación empleo grupo sobre variación empleo total	9,3%	30,0%	38,1%	33,1%	110,5%
Tasa paro Jun 10	62,3	37,1	24,6	19,5	26,7
Tasa paro Dic 11	69,4	44,5	28,0	23,1	30,6
Variación Tasa de Paro (en puntos porcentuales)	7,1	7,4	3,4	3,6	3,9

Fuente: Elaboración de CEET a partir de la Encuesta de Población Activa (varios trimestres), INE.

A la luz de los datos se puede concluir, por tanto, que la reforma laboral acometida en junio de 2010 no ha logrado dos de sus pretensiones: reducir la temporalidad en la contratación e incentivar el empleo juvenil. Desde esta perspectiva, se puede afirmar que esta reforma laboral no ha contribuido a mejorar la pobreza y la exclusión social.

### 3.3.2. El nuevo escenario social a partir de la reforma laboral de 2012

El Real Decreto-Ley 3/2012 de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral introduce profundos y significativos cambios en la regulación de dicho mercado. La reforma nace tras poner en tela de juicio la viabilidad de un modelo cuestionado, sobre todo, por los efectos devastadores que la crisis económica está teniendo sobre el empleo y, en especial, en las personas más jóvenes. Los objetivos que persigue, lejos de ser novedosos están en la línea de las anteriores modificaciones, y supone una *“apuesta por el equilibrio en la regulación de nuestras relaciones de trabajo: equilibrio entre la flexibilidad interna y la externa; entre la regulación de la contratación indefinida y la temporal, la de la movilidad interna en la empresa y la de los mecanismos extintivos del contrato de trabajo (...) etc.”* (exposición de motivos del Real Decreto-Ley 3/2012) para, en última instancia, facilitar la creación de puestos de trabajo y la estabilidad en el empleo.

Se trata de una reforma global y de calado tanto desde el punto de vista normativo como económico y, en este sentido, se escapa del propósito de este trabajo realizar un análisis en profundidad de ésta. No obstante, merece la pena resaltar aquellas modificaciones que tendrán, de manera previsible, importantes consecuencias en el ámbito de la pobreza y la desigualdad por su incidencia en las personas más vulnerables de la sociedad, trabajadores y trabajadoras pobres, personas desempleadas.

En concreto, cabe destacar las siguientes medidas:

1. En lo que respecta al Capítulo I, sobre medidas para favorecer la empleabilidad de las y los trabajadores y en el ámbito de la intermediación laboral, se ahonda en la colaboración público-privada de las acciones asociadas desarrolladas en este ámbito. Así, se autoriza a las empresas de trabajo temporal (ETT) a operar como agencias de colocación (art. 1 del Real Decreto-Ley 3/2012). Ante este panorama y a falta de desarrollo reglamentario que articule el sistema, cabe preguntarse, qué ocurrirá con las personas más vulnerables. Los colectivos en riesgo de exclusión social, por su propia naturaleza, tienen menor empleabilidad ¿acaso una ETT, que no hay que olvidar que responde a objetivos empresariales y tiene ánimo de lucro va a dedicar su tiempo y recursos a personas con reducidas tasas de inserción laboral?
2. Por otro lado, entre las líneas de actuación contempladas en el Capítulo II de fomento de la contratación indefinida y otras medidas para favorecer la creación de empleo se instaura una nueva figura contractual: el contrato indefinido de apoyo a emprendedores (art. 4 del Real Decreto-Ley 3/2012). Este contrato responde a las siguientes características:
  - a) Consiste en un contrato indefinido y a tiempo completo y con un periodo de prueba de un año.
  - b) Se circunscribe a empresas de menos de 50 personas trabajadoras y que cumplan ciertos requisitos (no hayan despedido de forma improcedente ni despidos colectivos seis meses antes).
  - c) Se contempla la posibilidad de compatibilizar el contrato con la prestación por desempleo (25% de la prestación por desempleo).
  - d) Se establecen un conjunto de incentivos y bonificaciones si se mantiene el empleo de la persona por, al menos tres años (salvo despidos disciplinarios, muerte, etc.):
    - Bonificaciones en las cuotas empresariales de la Seguridad Social, compatible con otras ayudas hasta el 100% de la cuota, en el caso de contratar a los siguientes colectivos:
      - Personas jóvenes de 16 a 30 años. Las bonificaciones ascienden el primer año: 1.000 euros/año, segundo año: 1.100 euros/año, tercer año 1200 euros/año. Se incrementa 100 euros al año si se trata de una mujer.
      - Personas mayores de 45 años con más de un año de desempleo en los últimos 18 meses. El importe de la bonificación es de 1.300 euros/ año.

- Cuando estos contratos se concierten con mujeres en sectores donde están subrepresentadas, las bonificaciones indicadas serán de 1.500 euros/año.
- Deducciones fiscales:
  - Si el primer contrato de la empresa se produce con una persona menor de 30 años la deducción fiscal se cifra en 3.000 euros.
  - Si el contrato se celebra con una persona que está percibiendo una prestación contributiva por desempleo (al menos desde tres meses antes), la empresa se deducirá por el 50 % de la prestación a la que el trabajador o trabajadora hubiera tenido derecho, con un máximo de doce mensualidades. Además, la persona contratada podrá voluntariamente compatibilizar cada mes, junto con el salario, el 25% de la cuantía de la prestación que tuviera reconocida y pendiente de percibir en el momento de su contratación.

En lo que concierne a este nuevo tipo de contrato si bien es cierto que tiene como objetivo promover la reducción de la tasa de temporalidad, no solventa la precariedad laboral porque lleva intrínseca en su definición la inestabilidad. En este sentido, hay que tener en cuenta que es posible, pasados los tres años de bonificaciones, concatenar el contrato con uno de carácter temporal. En consecuencia, si no se logra reducir la temporalidad, no se verá reducida la pobreza de las personas trabajadoras.

Por otro lado, es de resaltar que la incorporación del elemento innovador que beneficia a la empresa que contrate personas que reciben una prestación por desempleo en forma de deducción fiscal y cuya cuantía está en función del derecho que le queda por percibir, introduce un importante elemento de desigualdad. Así, dos personas en desempleo y cobrando prestación no estarán en igualdad de condiciones, se halla más perjudicada aquella que lleva más tiempo en situación de desempleo porque ha consumido una mayor parte de su derecho y, por tanto, la cuantía de la deducción fiscal se verá mermada.

3. Por su parte, el Capítulo III recoge las medidas para favorecer la flexibilidad interna en las empresas y, en particular, merece especial atención la que determina la posibilidad de modificar de manera sustancial las condiciones de trabajo por razones económicas (pérdidas o reduzca sus ingresos durante tres trimestres consecutivos), técnicas, organizativas o de producción (art 12 del Real Decreto-Ley 3/2012). Pueden ser objeto de modificación: jornadas, horarios, régimen, remuneración, cuantía salarial, funciones, y con independencia de que se hayan contemplado en el

contrato de trabajo, acuerdos o pactos colectivos, o disfrutados por éstos en virtud de una decisión unilateral del empresario.

4. Otro de los cambios esenciales que ha introducido la reforma es la prioridad aplicativa del convenio de empresa respecto del convenio sectorial estatal, autonómico o de ámbito inferior, entre otros elementos, en la cuantía del salario base y de los complementos salariales, incluidos los vinculados a la situación y resultados de la empresa y el abono o la compensación de las horas extraordinarias y la retribución específica del trabajo a turnos.

El análisis desde el punto de vista de la pobreza lleva a pensar que es probable que aquellos colectivos más vulnerables son los que, probablemente, se encuentren más indefensos en este ámbito y más sujetos a las decisiones empresariales y con menor poder de negociación. Todo ello puede redundar en un incremento de la pobreza, por ejemplo, si la modificación del contrato implica una reducción del salario o si en la negociación con la empresa no se logran unas condiciones económicas óptimas para la persona empleada.

Al margen de todas estas consideraciones e implicaciones que para la desigualdad y la pobreza tiene la nueva reforma laboral y que, en gran medida depende de cuál sea su aplicación efectiva, lo que sí cierto es que en muchas ocasiones se tiende a sobrevalorar la capacidad de generación de empleo de esta reforma. El tiempo ha demostrado que ninguna reforma crea puestos de trabajo ya que se restringe a definir el marco jurídico que regula el mercado de trabajo y, por sí misma, no genera actividad ni crecimiento económico que son las claves para generar empleo.

### **3.3.3. Asegurando unos mínimos: el salario mínimo interprofesional**

Otro aspecto de la política laboral con importantes efectos sobre la situación en materia de pobreza e inclusión social de las personas trabajadoras es el salario mínimo interprofesional (SMI), determinado por el gobierno. El salario mínimo juega un importante papel en la incidencia en la pobreza que tiene los salarios bajos en tanto que establece un suelo salarial establecido por ley.

Por lo que respecta a la evolución temporal cabe apuntar que el SMI ha crecido un 12,4% entre 2007 y 2012, lo cual, teniendo en cuenta que el aumento de los precios, según el IPC, ha sido del 12,5%, equivale a que el SMI ha descendido un 0,1% en términos reales, es decir, en su capacidad de compra. Ha sido especialmente significativa la merma de poder adquisitivo en 2011 y 2012, años de la etapa de dura austeridad presupuestaria y ajuste

económico. En estos dos años ha existido una inflación del 5,4% en el conjunto del periodo y el SMI ha crecido sólo un 1,3% (Tabla 7).

**Tabla 18. Salario mínimo interprofesional en España en euros mensuales (14 pagas al año). Periodo 2006-2011.**

Salario Mínimo Interprofesional (paga mensual)				
Año	Salario	Aumento anual	IPC (*)	Aumento real
2006	540,90 €			
2007	570,60 €	5,5%	2,7%	2,8%
2008	600,00 €	5,2%	4,2%	1,0%
2009	624,00 €	4,0%	1,4%	2,6%
2010	633,30 €	1,5%	0,8%	0,7%
2011	641,40 €	1,3%	3,0%	-1,7%
2012	641,40 €	0,0%	2,4%	-2,4%
Periodo	Aumento en euros	Aumento nominal	IPC	Aumento real
2007-2012	70,80 €	12,4%	12,5%	-0,1%

*Fuente: Boletín de Estadísticas Laborales (varios años), Ministerio de Empleo y Seguridad Social y datos del Índice de Precios al Consumo (varios años), INE.*

*(\*) Nota: El dato del IPC para cada año corresponde al IPC del año anterior, dado que el aumento del salario mínimo interprofesional para un año se decide teniendo en cuenta la inflación que efectivamente ha tenido lugar sobre el año previo.*

Téngase en cuenta que en un contexto de elevado desempleo es evidente que en muchos hogares exista al menos un miembro activo en paro. O lo que es lo mismo, que existirán muchos hogares que dependan de un único salario. Por tanto, el mantenimiento de los salarios mínimos, y más aún su descenso en términos reales, implica que el impacto de la crisis sobre la pobreza sea mayor.

Haciendo un balance de lo que hasta aquí se ha analizado, cabe afirmar que la respuesta institucional a la grave situación en materia de inclusión social ha sido bastante limitada y poco ambiciosa. Lógicamente, una buena parte de la población en paro cobra prestación por desempleo, siguiendo las normas de un sistema de protección que existía antes de la crisis. Asimismo, la aprobación del subsidio extraordinario de desempleo de 400 euros es mejor que nada para muchas personas, pero al igual que las rentas mínimas, está muy por debajo del umbral de la pobreza y, además, no cubre a una buena parte de las personas en paro. Por otra parte, se aprobó una reforma laboral con unos objetivos loables, pero la realidad del mercado laboral ha evolucionado en dirección opuesta. Y, por último, se ha reducido el salario mínimo en términos reales, lo que es especialmente sensible en un contexto en el que existen muchos hogares que dependen de un único salario.

## 4. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES ESTADÍSTICAS

### *Bibliografía*

Cáritas Española Editores (2011) - *Colección Estudios FOESSA*.

Castilla, A.; Marqués, I. y Martínez, G. (2011). *Percepción de la desigualdad y demanda de políticas redistributivas en Andalucía*. Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces, Sevilla.

Comisión Europea (2004). *La situación social en la Unión Europea, 2004*. Bruselas. Disponible en:

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_situation/docs/ssr2004\\_brief\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_situation/docs/ssr2004_brief_es.pdf)

Comisión Europea (2010). *Estrategia Europa 2020*. Comunicación de la Comisión Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Bruselas. Disponible en:

[http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303\\_1\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100303_1_es.pdf).

Cretaz, E. (2011). *Fighting Working Poverty in Post Industrial Economies. Causes, Trade-offs and Policy Solutions*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham (UK).

European Commission (2007). *Social inclusion and income distribution in the European Union 2007*. Brussels: European Observatory on the Social Situation, Social Inclusion and Income Distribution Network.

European Commission (2007). *European Social Reality. Special Eurobarometer 273*. Bruselas.

European Commission (2010). *Poverty and Social Exclusion. Special Eurobarometer 355*. Bruselas.

European Commission (2012). *Employment and social Developments in Europe 2011*. Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Bruselas.

Lafuente, L. *et al.* (2009). "Pobreza y privación en España" en *Revista REct@*, vol. 10, diciembre, pp. 1-28.

OCDE (2011). *An Overview of Growing Income Inequalities in OECD Countries: Main findings*.

Observatorio de la realidad social de Cáritas (2011a). *VI Informe del Observatorio de la realidad social: Cáritas ante la crisis*. Cáritas Española.

Observatorio de la realidad social de Cáritas (2011b). *VI Informe sobre las demandas atendidas a través de la red confederal de Acogida y Atención primaria*. Enero-Diciembre 2010.

Renes, V. y López, J.J. (2011). La pobreza en España: Indicador de un espejismo de desarrollo social. Equipo de Estudios-CÁRITAS.

Toharia, L. (dir.), (2009). *El sistema español de protección del desempleo: Eficiencia, Equidad y Perspectivas*. Estudio realizado para el Ministerio de Trabajo e Inmigración al amparo de la Orden TIN/1305/2008 de 8 de mayo. Madrid.

### **Fuentes estadísticas**

Consejo General del Poder Judicial (2012). Datos sobre el efecto de la crisis en los órganos judiciales.

European Commission (2011). Eurobarómetro 72. Resultados para España. Bruselas.

Eurostat (2012). Europe 2020 Headline indicators.

Eurostat (2012). Population and social conditions.

Eurostat (2012). Labour Force Survey.

Eurostat (2012). Survey on Income and Living Conditions.

INE (2012). Microdatos de la Encuesta de Condiciones de Vida. Varios años.

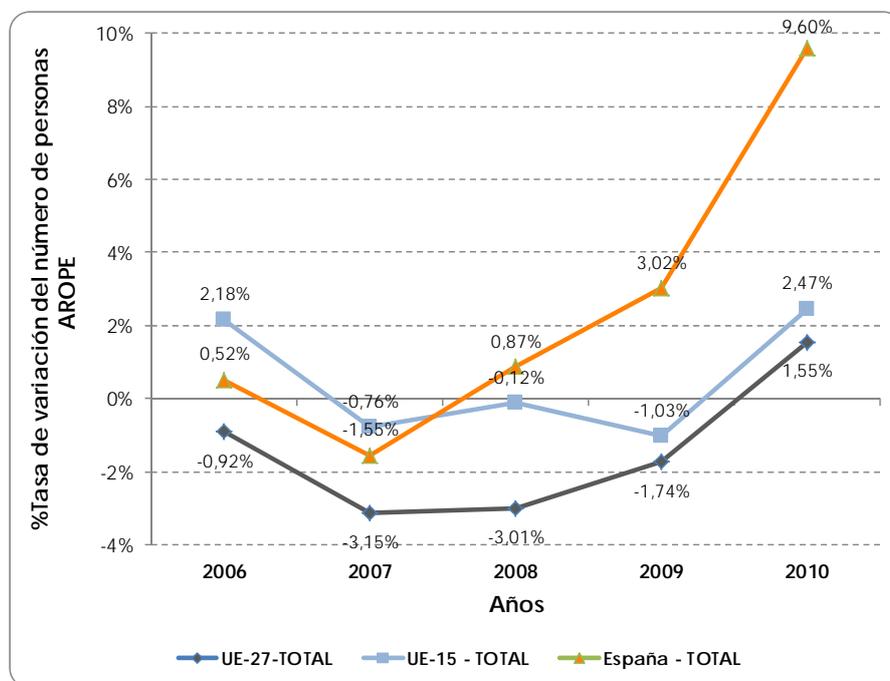
INE (2012). Encuesta de Población Activa. Varios años.

Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2012). Registro de Empleo. Varios años.

Servicio Público de Empleo Estatal (2012). Datos estadísticos.

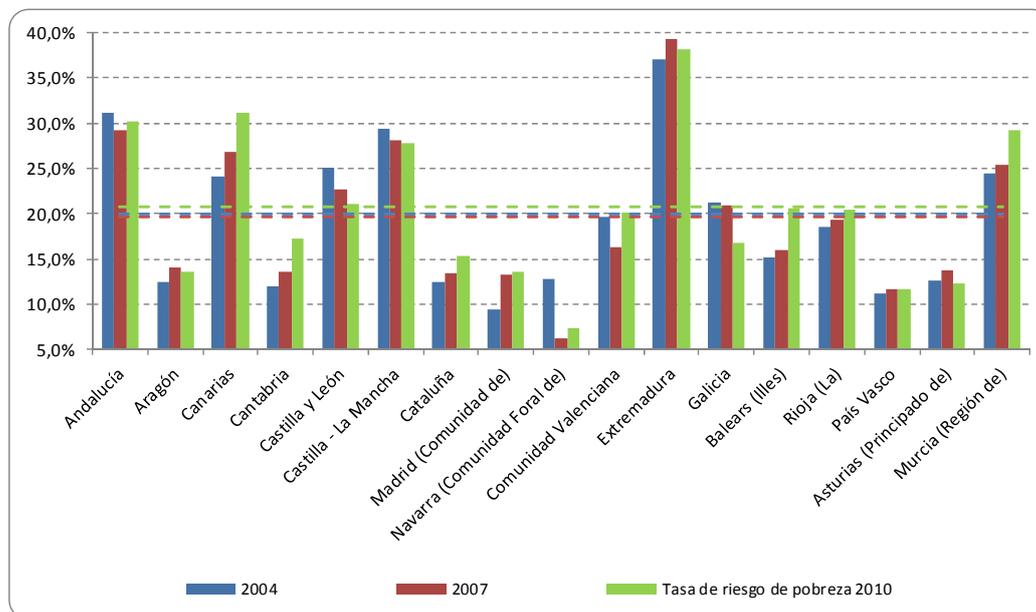
## 5. TABLAS Y GRÁFICOS

Gráfico 53. Tasa de variación del número de personas AROPE para la UE-27, UE-15 y España. Datos en porcentajes. Años 2006-2010.



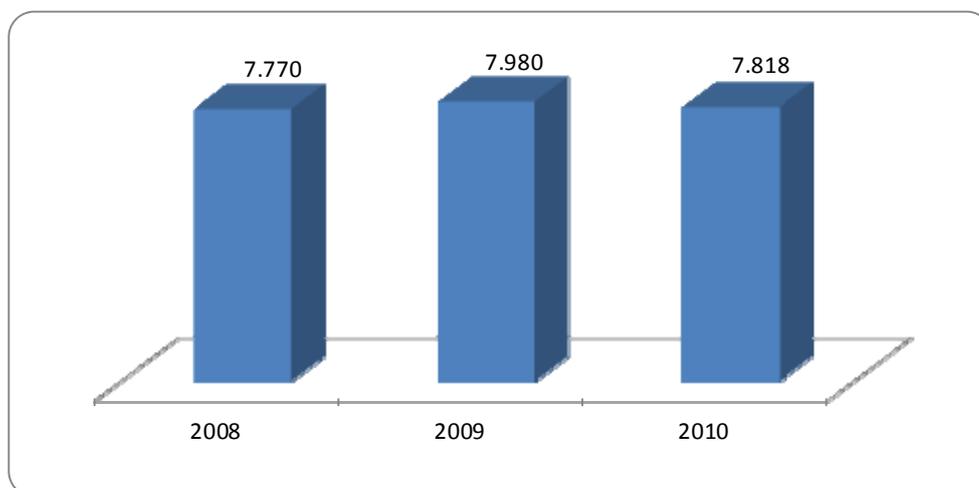
Fuente: Elaboración de CEET a partir de la Living conditions and social protection (varios años), Eurostat.

Gráfico 54. Evolución de la Tasa de Riesgo de Pobreza en España, por CCAA. Periodo 2004-2010.



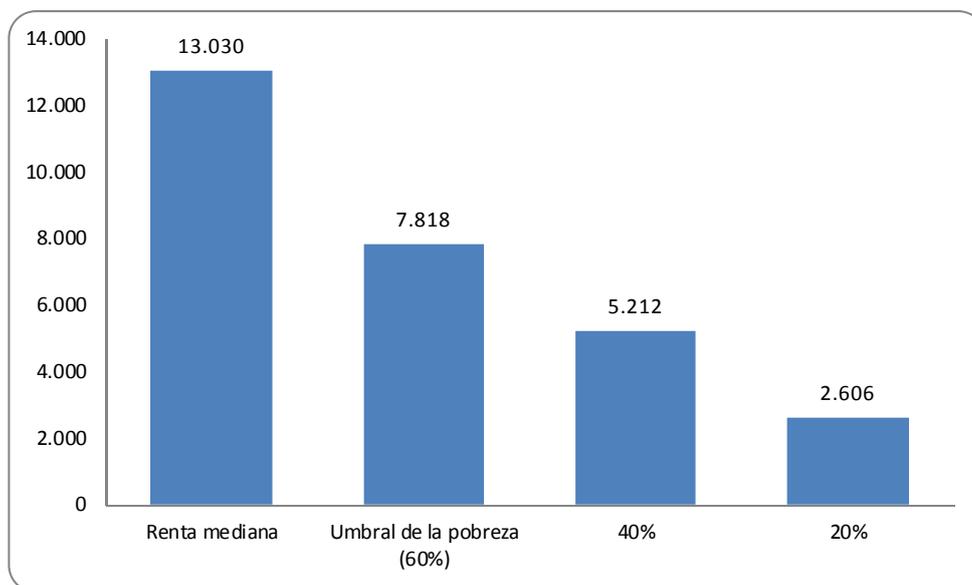
Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (2004-2010), INE.

Gráfico 55. Evolución del umbral de la pobreza en España per capita (60% de la renta mediana). Periodo 2008-2010.



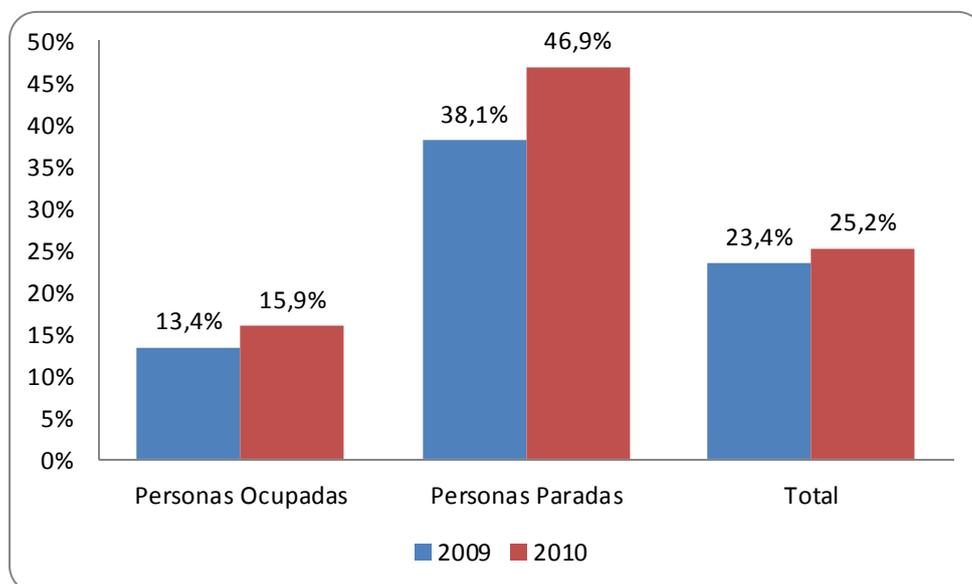
Fuente: Elaboración de CEET a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (2008-2010), INE.

Gráfico 56. Umbrales de pobreza en España según diferentes criterios en euros per cápita. Año, 2010.



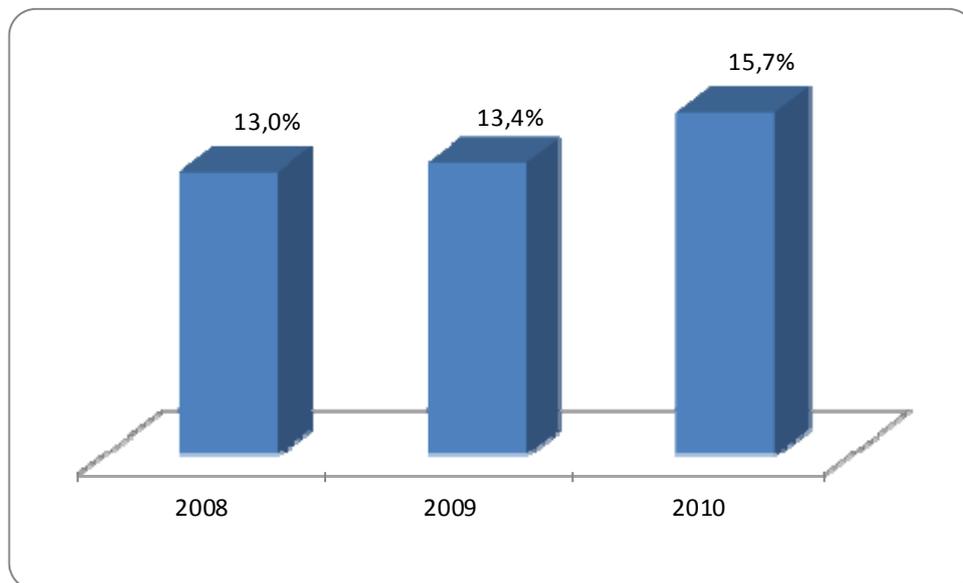
Fuente: Elaboración de CEET a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (2008-2010), INE.

Gráfico 57. Tasa de riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE) según la relación con el empleo. Años 2009-2010.



Fuente: Elaboración de CEET a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (varios años), INE.

Gráfico 58. Evolución del porcentaje de población ocupada en riesgo de pobreza y exclusión social en España. Periodo 2008-2010.



Fuente: Elaboración de CEET a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (2010), INE.

Gráfico 59. Distribución porcentual de la población adulta en riesgo de pobreza y exclusión social en España por nivel educativo. Año 2010.



Fuente: Elaboración de CEET a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (varios años), INE.

Tabla 19. Población adulta en riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE) en España, por sexo y relación con la actividad económica. Año 2010.

	Nº personas		
	Hombre	Mujeres	Total
Trabajando a tiempo completo	1.637.472	788.658	<b>2.426.131</b>
Trabajando a tiempo parcial	114.339	385.896	<b>500.236</b>
Parado/a	1.254.850	1.004.277	<b>2.259.127</b>
Estudiante, escolar o en formación	390.913	441.061	<b>831.974</b>
Jubilado/a, retirado/a, jubilado/a anticipado	758.398	319.398	<b>1.077.796</b>
Incapacitado/a permanente para trabajar	329.115	169.115	<b>498.229</b>
Dedicado/a a las labores del hogar	2.512	1.696.314	<b>1.698.826</b>
Otra clase de inactividad económica	85.600	186.047	<b>271.647</b>
NS/ NC	1.627	0	<b>1.627</b>
<b>Total</b>	<b>4.574.826</b>	<b>4.990.766</b>	<b>9.565.593</b>
<b>%</b>			
Trabajando a tiempo completo	17,1%	8,2%	<b>25,4%</b>
Trabajando a tiempo parcial	1,2%	4,0%	<b>5,2%</b>
Parado/a	13,1%	10,5%	<b>23,6%</b>
Estudiante, escolar o en formación	4,1%	4,6%	<b>8,7%</b>
Jubilado/a, retirado/a, jubilado/a anticipado	7,9%	3,3%	<b>11,3%</b>
Incapacitado/a permanente para trabajar	3,4%	1,8%	<b>5,2%</b>
Dedicado/a a las labores del hogar	0,0%	17,7%	<b>17,8%</b>
Otra clase de inactividad económica	0,9%	1,9%	<b>2,8%</b>
NS/ NC	0,0%	0,0%	<b>0,0%</b>
<b>Total</b>	<b>47,8%</b>	<b>52,2%</b>	<b>100,0%</b>

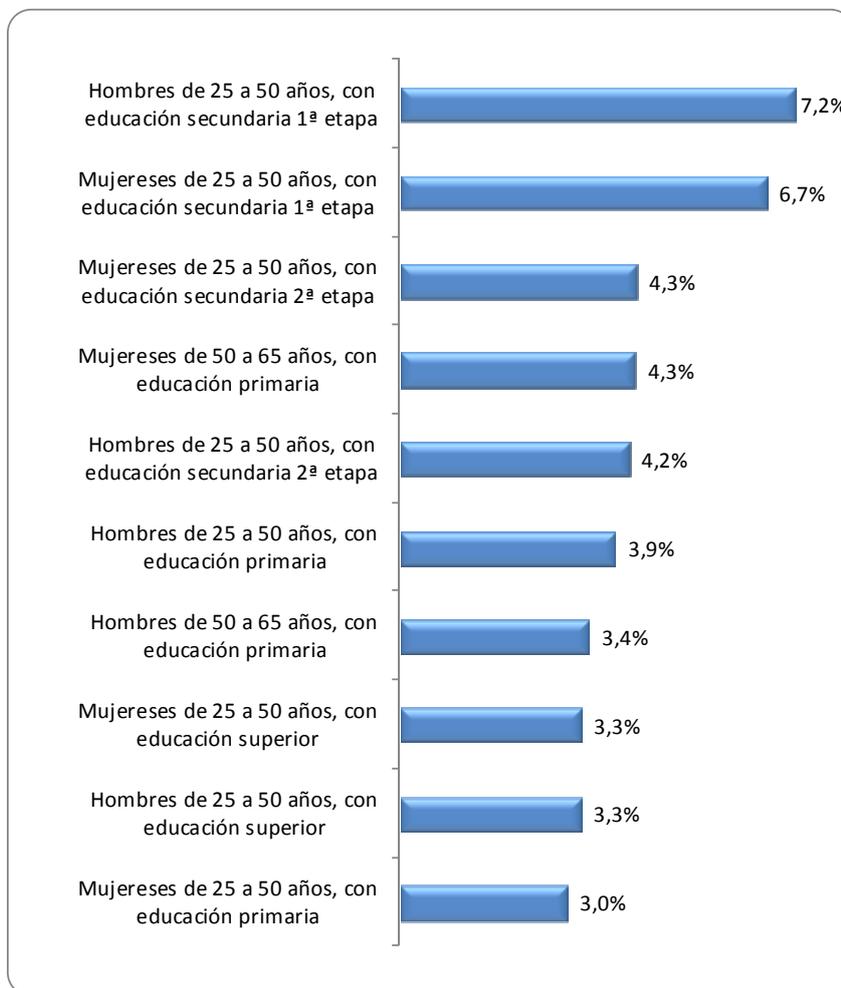
Fuente: Elaboración de CEET a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (varios años), INE.

Tabla 20. Perfil socio-demográfico de la población española en riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE). Año 2010.

		Nº	%
Sexo	Hombre	5.616.252	48%
	Mujeres	6.050.574	52%
Edad	Menores de 18	2.448.088	21%
	De 18 a 25	1.000.826	9%
	De 25 a 50	4.425.988	38%
	De 50 a 65	2.076.992	18%
	De 65 a 75	768.959	7%
	75 o más	945.972	8%
Tipo de hogar	Una persona: hombre menor de 30 años	41.833	0%
	Una persona: hombre entre 30 y 64 años	294.934	3%
	Una persona: hombre de 65 o más años	61.910	1%
	Una persona: Mujeres menor de 30 años	40.510	0%
	Una persona: Mujeres entre 30 y 64 años	176.138	2%
	Una persona: Mujeres de 65 o más años	386.185	3%
	2 p. adultas sin niños/as dependientes económicamente, al menos una persona de 65 o más años	1.145.430	10%
	2 p. adultas sin niños/as dependientes económicamente, teniendo ambos menos de 65 años	1.130.568	10%
	Otros hogares sin niños/as dependientes económicamente	1.906.515	16%
	Una p. adulta con al menos un niño/a dependiente	471.193	4%
	Dos p. adultas con un niño/a dependiente	1.321.291	11%
Dos p. adultas con dos niños/as dependientes	2.477.967	21%	
Dos p. adultas con tres o más niños/as dependientes	593.160	5%	
Otros hogares con niños/as dependientes	1.619.193	14%	
Grado de urbanización	Zona muy poblada	5.014.055	43%
	Zona media	2.785.864	24%
	Zona poco poblada	3.866.907	33%
<b>Total</b>		<b>11.666.826</b>	<b>100%</b>
Nivel de los estudios terminados	Sin estudios/ analfabetos	866.945	9%
	Educación primaria	2.947.180	31%
	Educación secundaria de 1ª etapa	2.809.813	29%
	Educación secundaria de 2ª etapa	1.691.443	18%
	Formación e inserción laboral	19.397	0%
	Educación superior	1.126.659	12%
NS/NC	104.156	1%	
Situación en relación con la actividad definida por el interesado	Trabajando a tiempo completo	2.426.131	25%
	Trabajando a tiempo parcial	500.236	5%
	Parado/a	2.259.127	24%
	Estudiante, escolar o en formación	831.974	9%
	Jubilado/a, retirado/a, ...	1.077.796	11%
	Incapacitado/a permanente para trabajar	498.229	5%
	Dedicado/a a las labores del hogar	1.698.826	18%
	Otra clase de inactividad económica	271.647	3%
NS/NC	1.627	0%	
País de nacimiento	España	8.501.057	89%
	Resto UE (24 países)	232.219	2%
	Resto del mundo	740.661	8%
	NS/NC	91.657	1%
<b>Total personas adultas</b>		<b>9.565.593</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración de CEET a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (varios años), INE.

Gráfico 60. Perfiles AROPE más frecuentes en España por sexo, edad y nivel educativo. Año 2010.



Fuente: Elaboración de CEET a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (2010), INE.

Gráfico 61. Perfiles AROPE más frecuentes en España por sexo, nivel educativo y relación con la actividad. Año 2010.



Fuente: Elaboración de CEET a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (2010), INE.

Tabla 21. Población en riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE) antes y después de transferencias sociales, por Comunidades Autónomas. Año 2010.

	Población AROPE después de Transferencias Sociales	Población AROPE antes de Transferencias Sociales (incluidas prestaciones por jubilación y supervivencia)	Población AROPE antes de Transferencias Sociales (excepto prestaciones por jubilación y supervivencia)
Galicia	600.918	973.253	648.410
Principado de Asturias	199.125	363.587	213.029
Cantabria	115.538	189.017	133.981
País Vasco	486.407	755.149	508.118
Comunidad Foral de Navarra	113.763	190.570	117.736
La Rioja	89.708	108.644	84.458
Aragón	265.568	463.055	295.176
Comunidad de Madrid	1.388.548	2.100.773	1.554.900
Castilla y León	645.901	956.446	672.821
Castilla - La Mancha	528.229	654.704	477.503
Extremadura	294.162	412.444	317.904
Cataluña	1.731.049	2.515.730	1.897.183
Comunidad Valenciana	1.265.258	1.867.509	1.299.960
Islas Baleares	294.977	372.591	304.941
Andalucía	2.339.638	3.193.574	2.447.770
Región de Murcia	475.600	625.473	476.948
Ciudad Autónoma de Ceuta	25.982	30.410	27.356
Ciudad Autónoma de Melilla	23.801	28.345	26.717
Canarias	581.908	721.117	667.632

\* Medianas autonómicas

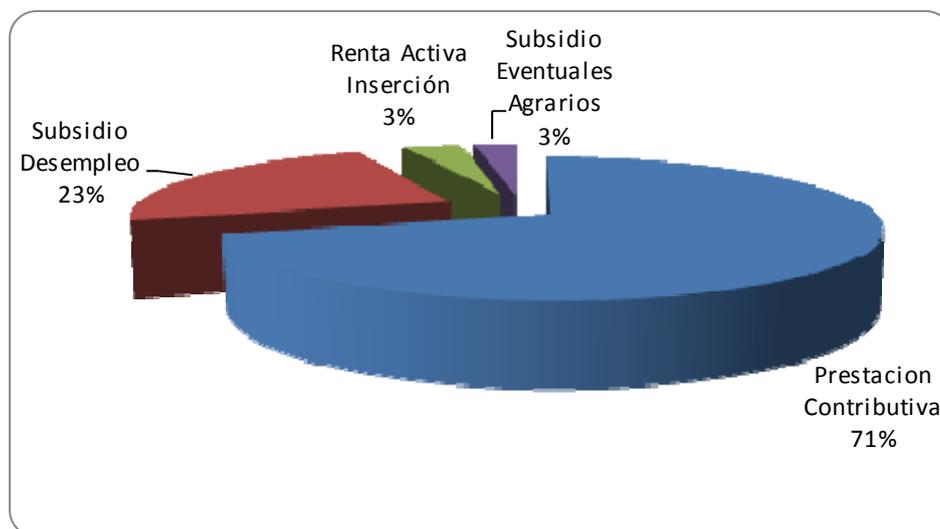
Fuente: Elaboración de CEET a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (varios años), INE.

Tabla 22. Tasa de riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE) y Producto Interior Bruto per cápita, por Comunidades Autónomas. Año 2010.

	Tasa AROPE	PIB per cápita
Galicia	16,8%	19.884,88
Principado de Asturias	16,8%	21.317,81
Cantabria	19,6%	22.925,53
País Vasco	15,6%	30.711,50
Comunidad Foral de Navarra	9,7%	29.196,85
La Rioja	24,9%	24.407,01
Aragón	15,9%	24.242,42
Comunidad de Madrid	18,1%	29.478,25
Castilla y León	24,6%	22.379,05
Castilla - La Mancha	30,9%	17.114,60
Extremadura	41,5%	16.438,88
Cataluña	19,8%	26.345,76
Comunidad Valenciana	26,3%	19.966,77
Islas Baleares	25,8%	24.076,22
Andalucía	35,9%	17.118,73
Región de Murcia	36,1%	18.690,24
Ciudad Autónoma de Ceuta	37,7%	20.539,28
Canarias	35,3%	19.489,12
<b>Total</b>	<b>25,5%</b>	<b>22.598,21</b>

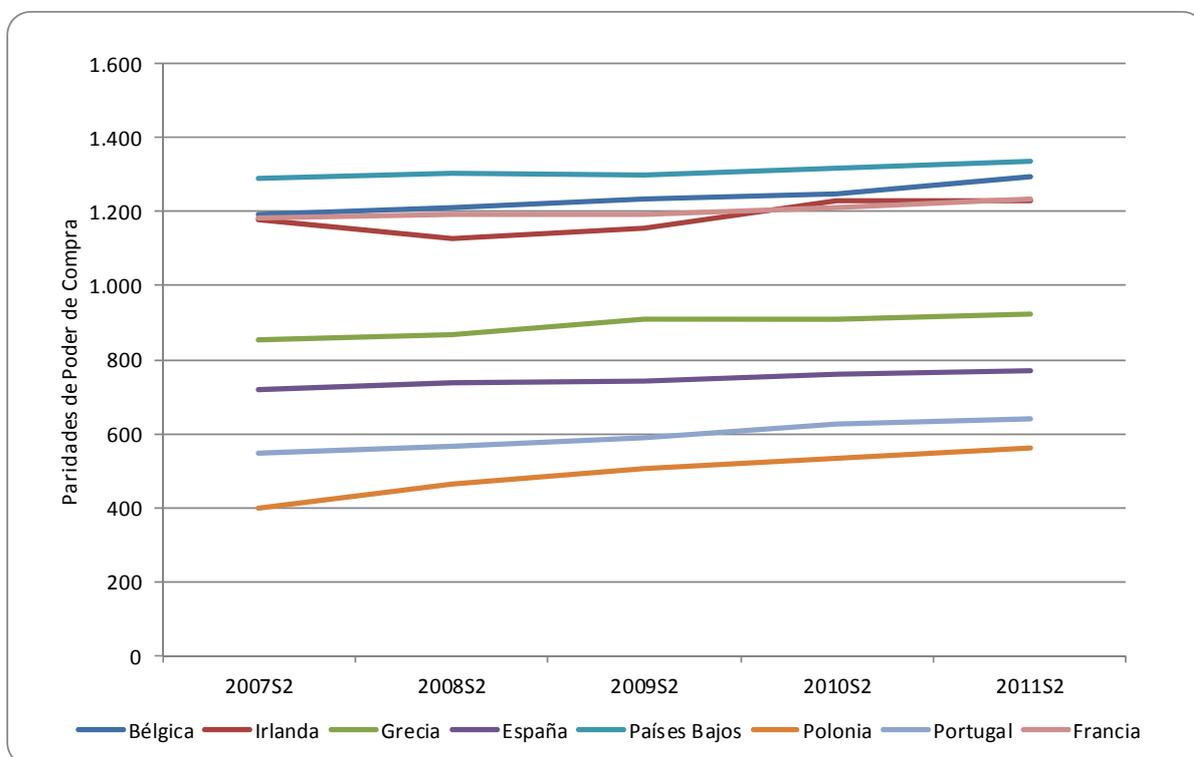
Fuente: Elaboración de CEET a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida (varios años), INE.

Gráfico 62. Distribución del gasto en prestaciones por desempleo según el tipo de prestación. Octubre de 2011.



Fuente: Elaboración de CEET a partir de los datos estadísticos de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE), Ministerio de Empleo y seguridad Social.

Gráfico 63. Evolución del salario mínimo interprofesional en paridades de compra, varios países europeos. Período 2007- 2011.



Fuente: Labour Force Survey (varios años), Eurostat.

# Segunda Parte

---

Líneas de reflexión para el diseño de acciones

## 6. INTRODUCCIÓN

La segunda parte de este trabajo contiene las líneas de reflexión del TSAS para construir una alternativa a las políticas utilizadas hasta el momento para contener las consecuencias sociales de la crisis, expresadas en la Conferencia "Nuevas propuestas para nuevos tiempos".

La conferencia se celebró el jueves 15 marzo 2012, y fue inaugurada por M<sup>a</sup> Salomé Adroher Biosca, Directora General de Servicios para la Familia y la Infancia, del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Asistieron altos directivos, expertos y personal técnico de las entidades que conforman la nueva Plataforma del Tercer Sector, catedráticos de varias universidades y, también, representantes y técnicos de distintos niveles de la Administración pública.

Además de la Directora General, el acto de bienvenida contó con la presencia de Luciano Poyato, Presidente de la Plataforma de Voluntariado de España y Presidente de la Plataforma del Tercer Sector; Luis Cayo, Presidente del CERMI y Vicepresidente de la Plataforma del Tercer Sector; Juan Lara, Presidente de la Plataforma de ONG de Acción Social y Vicepresidente de la Plataforma del Tercer Sector; Rafael de Lorenzo, Secretario General del Consejo Estatal de la ONCE y Secretario General de la Plataforma del Tercer Sector. Todos ellos fueron presentados por Carlos Susías, Presidente de EAPN-ES y Vicepresidente de la Plataforma del Tercer Sector.

En segundo lugar, Fernando del Rosario, Vicepresidente de Cruz Roja Española y Vicepresidente de la Plataforma del Tercer Sector, introdujo a Víctor Renes Ayala, Sociólogo y Ex Director del Servicio de Estudios de Cáritas, quién presentó la Ponencia Marco titulada "Nuevas propuestas para nuevos tiempos: un documento de debate y reflexión".

A continuación se celebró una Mesa redonda, titulada "¿Es la política social "Cenicienta" de la crisis? Retos y políticas para la inclusión social", en la que intervinieron Luis Ayala Cañón, Catedrático en Economía de la Universidad Rey Juan Carlos; Begoña Pérez Eransus, Profesora de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra; Luis Sanzo González, Responsable del Área Estadística del Dpto. de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco y Sebastián Mora, Secretario General de Cáritas y Vicepresidente de la Plataforma del Tercer Sector.

Por la tarde, los asistentes se organizaron en seis grupos de debate con la siguiente estructura:

- Grupo 1. Formación y empleo.  
Moderador: ACCEM.  
Relatora: Elvira González; Directora de Producción CEE Tomillo.
- Grupo 2. Apoyo al mantenimiento de los ingresos: pensiones, prestaciones de desempleo, RAI, PNC y RMI.  
Moderadora: Rosalía Guntín, Subdirectora CEPAIM.  
Relatora: Gabriela Jorquera, Coordinadora EAPN-Madrid.
- Grupo 3. Acceso y mantenimiento de la vivienda, desahucios...  
Moderador: José Manuel Caballol, Director Fundación RAIS.  
Relatora: Dolores García Blanco, Directora de EAPN-Andalucía.
- Grupo 4. Mejora de la equidad y de la calidad de la educación: reducción del fracaso escolar y del abandono escolar prematuro.  
Moderadora: Roser Romero, Directora COCEMFE.  
Relator: Jesús Salmerón, Presidente EAPN-Murcia.
- Grupo 5. Garantía de equidad, calidad, suficiencia y sostenibilidad en el Sistema Nacional de Salud.  
Moderador: Javier Martín, Responsable del Área de Comunicación y relaciones institucionales de UNAD.  
Relator: Juan Carlos Llano, Coordinador del Área de Investigación de EAPN-CLM.
- Grupo 6.- Otras políticas que incidan en disminuir el impacto de la crisis sobre grupos de población en situación o riesgo de exclusión social e Incremento de la eficiencia de la prestación de servicios ajustándola a las necesidades sociales.  
Moderador: Humberto García, Subdirector de Acción Institucional y Desarrollo Territorial Fundación Secretariado Gitano.  
Relatora: Carmen Muñoz, Directora EAPN-Baleares.

En los grupos de trabajo se debatió la situación actual, problemática asociada y posibles soluciones que ayuden a mejorar la situación de la población afectada en cada uno de los temas que les correspondían. Finalmente, sus miembros, avalados por su profundo conocimiento de la situación actual de las personas vulnerables, redactaron diferentes propuestas de actuación que fueron resumidas en el Plenario por Carlos Susías, Presidente de EAPN-ES.

A continuación se presentan la Ponencia marco, un resumen de las intervenciones en la Mesa redonda y, en la Tercera Parte, las propuestas obtenidas en la conferencia.

## 7. PONENCIA MARCO:

# ¿UN NUEVO MODELO SOCIAL EMERGENTE? UNA REFLEXIÓN OBLIGADA.

VÍCTOR RENES AYALA <sup>21</sup>

### 7.1. INTRODUCCIÓN. NO ES DE HOY, Y NI SIQUIERA DE AYER...

Quizá se nos hayan olvidado las raíces estructurales de la desigualdad, pero no ha sido el único olvido, pues nos estamos olvidando de que durante el período de crecimiento económico, “cuando vivíamos bien”, vivíamos en una situación de vulnerabilidad estructural como algo consustancial y derivado de todo ello. El mantenimiento de la desigualdad, “a pesar del crecimiento”, tuvo como consecuencia la consolidación de la precariedad como rasgo de la estructura social. No considero que ahora sea necesario detenernos en algo que hemos trabajado durante mucho tiempo<sup>22</sup>, como es que el crecimiento económico y el aumento de las tasas de empleo, que se dieron desde mediados de los años 90 hasta 2007, no sólo no disminuyó las desigualdades, sino que las agravó pues la desigualdad creció en relación con la media europea.

La falta de traducción de las mejoras de la renta media en reducciones de la desigualdad resultó de factores muy diversos, encontrando claves explicativas tanto en el ámbito de generación de las rentas primarias como en los límites de la intervención pública con objetivos redistributivos<sup>23</sup>. En síntesis, la conclusión fue que *desde comienzos de los años 90 el patrón distributivo en España se caracterizó por una relativa estabilidad en la desigualdad de las rentas de mercado, sin mejoras visibles en la capacidad redistributiva de las prestaciones monetarias.*

Y, junto a ese patrón distributivo, “la sociedad del crecimiento” estaba atravesada por la “fragilidad” de los componentes que en una sociedad producen cohesión y vinculación social, refiriéndonos con ellos a *los sistemas sociales que deben garantizar los mecanismos de acceso a bienes básicos, fundamentales para la integración y la cohesión social.* Su fragilidad se mostraba en que los propios sistemas generaban vulnerabilidades que no se contemplaban en su diseño, además de que estos sistemas no se hacían

<sup>21</sup> Sociólogo. Ex Director del Servicio de Estudios de Cáritas Española.

<sup>22</sup> EAPN-ES, PVE, POAS: “Propuestas del Tercer Sector de Acción Social”. Madrid 2010.

<sup>23</sup> Cfr. Ayala, Luis (coord): “Desigualdad, pobreza y privación”. Colección Estudios. Fundación Foessa. Madrid 2009.

cargo de sus resultados negativos remitiéndoles al sistema de servicios sociales, consolidando así su exclusión.

Ahora bien, el presente nos ha sumergido en la crisis que ya nos rodea, abrume, achica, empequeñece y deja fuera lo que hasta ese momento habíamos considerado evidente, o sea, la desigualdad estructural, por cuya causa entendíamos que era exigible que la agenda económica, política y social diera un vuelco a sus prioridades y colocara en su centro la igualdad y la justicia social. En definitiva, no era admisible que las desigualdades nos acompañaran como algo que la sociedad "naturalizaba", que la sociedad consideraba como efectos no queridos pero inevitables del crecimiento económico.

Por eso hoy no podemos olvidar que antes de nuestro presente, o sea, "la crisis", la pobreza y la exclusión existían en grado sobresaliente; que nuestro presente, o sea, "la crisis", no ha generado la pobreza y la exclusión estructural en nuestra sociedad; que nuestro presente, o sea, "la crisis", no tiene derecho a la amnesia de lo que históricamente no ha resuelto cuando el crecimiento económico era presentado como el gran salvador-solucionador de todo<sup>24</sup>.

La desigualdad, la pobreza y la exclusión son un problema estructural, anterior a la crisis, y que la crisis quiere nublar. Y ese es su interés, pues si logra "hacernos ver" que la desigualdad, la pobreza y la exclusión son un derivado de la crisis, la cuestión queda reducida pura y exclusivamente a retomar la senda del crecimiento, superar así la crisis y, como efecto derivado, resolver los problemas. Con esto se pretende legitimar las decisiones, a pesar de sus evidentes y obligados efectos, debido a que la cuestión ha quedado reducida a una determinada manera de "ver" la crisis y no la estructura social y las causas que la originaron.

Hay, pues, una crisis de la memoria (la desigualdad, la pobreza/exclusión antes de la crisis), pero no es éste el problema mayor. El problema mayor es que esta crisis de la memoria se ha convertido en una crisis de la "visión". Es decir, se puede estar perdiendo de vista que estamos en presencia de una transición del mayor y más hondo calado de significado histórico. Lo que, en su anverso, nos debe obligar a una "nueva visión" que, superando la mera tecnificación de su lectura, nos desvela la "gramática" que esta crisis lleva en sí, sus criterios y su finalidad. Lo que nos va a llevar a revisar la semántica de nuestra lectura ("semántica de los signos"), la gramática de nuestra narración ("gramática de los fenómenos estructurales"), y la sintaxis de nuestra comprensión ("sintaxis de

---

<sup>24</sup> Conviene entender la continuidad y la ruptura que se produce entre el período pre y post crisis. Se puede consultar para ello: M. Laparra (cord), *El impacto de la crisis en la cohesión social de España*. Fundación FOESSA, Madrid 2010.

los acontecimientos”). A partir de esta triple indagación, se va a hacer una re-“visión” de la situación social.

## 7.2. LA SEMÁNTICA DE LOS SIGNOS: EXTENSIÓN, INTENSIDAD, CRONIFICACIÓN Y LAS TRANSICIONES EN LOS PROCESOS DE EMPOBRECIMIENTO.

### 7.2.1. La crisis nos ha traído un aumento de la pobreza y la exclusión, nuevos fenómenos de pérdida de derechos, “y más aún”.

De esto se trata, de ese “qué más”, pues nuestra hipótesis es que no se trata simplemente de un plus cuantitativo, aunque eso también, pero en “un proceso social en cambio”. Vamos a intentar analizarlo a partir de comprender la “semántica de los signos” que concentran ese plus más que cuantitativo; es decir, el estudio del significado de los signos estadísticos desde un punto de vista sincrónico y diacrónico<sup>25</sup>. De acuerdo con las últimas investigaciones, que a continuación referenciamos, podemos concluir que la desigualdad, la pobreza y la exclusión, ahora tienen una dimensión más extensa, más intensa y más crónica<sup>26</sup>.

Referencias:

1. *Extensión*: la bajada del umbral pobreza indica que la pobreza es más extensa. Ver:

- Gráfico 1. Evolución de la Tasa de riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE) en España. Periodo 2008-2011.
- Gráfico 5. Evolución comparada de la tasa de riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE), la tasa de paro y la tasa de empleo en España. Periodo 2008-2010.
- Gráfico 6. Evolución de la tasa de riesgo pobreza y la tasa riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE) en España. Periodo 2008-2010.

<sup>25</sup> Semántica: “estudio del significado de los signos lingüísticos y de sus combinaciones, desde un punto de vista sincrónico y diacrónico”. (DRAE).

<sup>26</sup> Este epígrafe se sustenta en cuanto a sus análisis, datos y fuentes estadísticas, en el Informe: “*Nuevas propuestas para nuevos tiempos*”. EAPN, Madrid 2012; y en el Informe: “*Exclusión y desarrollo social. Análisis y perspectivas 2012*”. Fundación Foessa, Madrid 2012. A ellos remitimos.

2. *Intensidad*: Ver:

- Informe: "*Exclusión y desarrollo social. Análisis y perspectivas 2012*" sobre la caída de la renta media que indica que la pobreza es más intensa, la población es más pobre, (págs. 5-7); y sobre el porcentaje de hogares que tienen dificultades para llegar a fin de mes y para hacer frente a gastos imprevistos que está creciendo (págs. 10-14).
- 
- Gráfico 9. Tasa AROPE con diferentes umbrales de pobreza (60%, 40% y 20%) en España. Año 2010.
- Gráfico 10. Distribución de la población española en riesgo de pobreza y exclusión social, según la situación de sus componentes. Año 2010.

3. *Cronificación*: los hogares con todos los miembros en desempleo y sin rentas no sólo se mantienen sino que crecen, por lo que se cronifican fuera del empleo y de la protección. Ver:

- Gráfico 32. Hogares con todos los miembros en desempleo y sin rentas. Período 2007-2011.

Si una vez realizado este análisis de los signos estadísticos, completamos nuestra indagación con la combinación de las características de la pobreza y la exclusión, observaremos que se han producido diversos tipos y tipologías de situaciones que los informes de observatorios pegados a la realidad nos desvelan<sup>27</sup>. Por tanto, la convergencia de datos estadísticos agregados y de informaciones a partir de la propia demanda realizada, nos confirman la profundidad de los cambios producidos en la pobreza y la exclusión. Así se están produciendo una diversidad de combinaciones derivadas de: la pérdida de soportes básicos para necesidades básicas, la pérdida de bienes básicos (vivienda), la pérdida de vinculaciones estructurales (empleo-protección), la pérdida de viabilidad de integración (inmigración), la pérdida de capacidades básicas y aumento de las fragilidades personales.

Pero no se trata sólo de extensión y de intensidad, que nos sitúa delante de la cronificación. Coordinar, unir las características de la pobreza y la exclusión nos desvelará los procesos que las sustentan que nos darán los sentidos y significados adecuados de estas situaciones. Su combinación desvela su significado que tienen dos aspectos cualificados: uno que ahonda el significado de la pobreza y la exclusión que no es otro que lo no útil a la sociedad del crecimiento queda marginalizado, empobrecido, excluido; y un

<sup>27</sup> Hay que citar, entre otros, los sobradamente conocidos de Cruz Roja y Cáritas.

segundo, que esos riesgos pueden alcanzar a cualquier persona, grupo, sector social, según el devenir del crecimiento. Es decir, agrava y fragiliza la situación social y nos lleva más allá de las situaciones de pobreza y exclusión social habitualmente tipificadas como tales; su desbordamiento tiene significado en toda la estructura social. Lo que nos exige dar un paso más y sobrepasar la pura enunciación de datos, categorías y tipologías para poder entender las situaciones de personas, familias y grupos sujetos a procesos de empobrecimiento.

## **2.2. De los efectos, situaciones y tipologías, a los procesos: las transiciones.**

Por tanto, una adecuada visión de nuestro proceso social en cambio no permite quedarnos en los puros efectos, aun diagnosticados de forma compleja y no lineal. Esto no es suficiente. Por qué? Pues porque el triángulo de extensión, intensidad y cronificación forman nuestro particular "triángulo de las Bermudas"; es decir, este triángulo es un "catalizador" y, por ello, es un "revelador". ¿De qué procesos, no químicos en este caso? Y aunque sea de forma sintética es necesario tomar conciencia de los cambios que, debidos a los procesos económico-sociales que están cabalgando como caballos alocados, están ocurriendo en el interior de ese triángulo de la extensión, la intensidad y la cronificación de la pobreza y la exclusión. Estos procesos hacen inevitable la pregunta por qué sociedad estamos construyendo y que ya se empieza a atisbar, o a más que a atisbar, en las transiciones a las que día a día estamos asistiendo de forma ineludible, e impotente, y cuyos efectos tienen un amplio calado en la consolidación de la extensión, la intensidad y la cronificación.

Sin pretender exhaustividad, podemos identificar procesos de gran calado y significación que vamos a exponer utilizando la imagen de una transición, o modo de un tránsito, desde los procesos económico-sociales a los efectos que producen:

### ***A. De la reducción de la renta, el empleo, la protección,***

→ al aumento de la pobreza, no ya como proceso individual y familiar, sino como empobrecimiento social, del conjunto social

Además de las referencias dadas en la extensión de la pobreza y su intensidad, ver Gráfico 14. Según su opinión ¿qué porcentaje de la población total es pobre en nuestro país? Datos de España y UE-27. Año 2010.

que refleja cómo ha aumentado la percepción de la población acerca de que la extensión de la pobreza se ha ampliado.

***B. De los hogares sin ingreso, de los hogares con todos los activos en desempleo, de los hogares con empleo precario, o de trabajadores pobres,***

→ a la “crisis de las familias”, tanto en el déficit de afrontar sus necesidades, como en la “crisis relacional” consecuente al no poder dar soporte a sus miembros, llegando a perder el propio hábitat lo que les sitúa en riesgo de “sin hogar”, hasta situaciones límites de “sin techo”.

Además del citado Gráfico 32 del Informe: “*Nuevas propuestas para nuevos tiempos*”, consultar:

- Epígrafe 2.3.2 completo: ¿Personas pobres empleadas, paradas, inactivas...? El empleo como factor determinante de pobreza y exclusión social
- Gráfico 26. Tasas de riesgo de pobreza de la población ocupada (*in-work poverty*) en España según la composición del hogar. Año 2010.
- Epígrafe 2.3.3 completo: ¿Vivienda en propiedad o de alquiler? La vivienda: un factor de mucho peso en la definición de la pobreza

***C. De la distribución de riesgos por categorías (edad, sexo, salud, minorías) que agudiza los efectos en grupos y colectivos, territorios y hábitats,***

→ a la “crisis de convivencia” y/o de confrontación entre: 1) los que caen en la pendiente de la exclusión, 2) los que sobreviven para no caer pero ven adelgazar sus capacidades posibilidades en una sociedad polarizada, y 3) los que consiguen superar el riesgo de la caída.

Es una tesis consistente que la distribución de los riesgos no es puramente aleatoria sino que se estructura por la combinación de dos clases de categorías: unas referidas a la edad, el género, la salud, la pertenencia a minorías étnico-culturales; y las otras son las referidas a la cualificación, educación, formación, y a la actividad en el espacio económico. La clave está en su combinación y en ella destacan la situación de la mujer aparece con peores indicadores (género), y de los dos grupos más vulnerables: menores, por la transmisión intergeneracional de la pobreza, y mayores, por el déficit de protección (edad).

Se puede consultar la primera parte de este informe para confirmarlo y ver cómo sigue siendo y se sigue produciendo en la actualidad. Así,

- La propia percepción de la población del riesgo de pobreza se organiza por

combinación de este tipo de variables: Gráfico 16. ¿Quién está en más riesgo de caer en la pobreza? Datos de España y UE-27. Año 2010. (y destacan las variables referidas a empleo, la edad, la discapacidad y la enfermedad de largo plazo, el bajo nivel de educación, formación y capacitación).

- El epígrafe 2.3.1, analiza la combinación de edad y género y educación.
- El citado epígrafe 2.3.2, sobre la combinación de actividad económica y empleo con género y salud (incapacidad permanente).
- Gráfico 34. Perfiles AROPE más frecuentes en España por sexo, edad y relación con la actividad. Año 2010.

***D. De la confrontación entre mayores demandas / menores recursos,***

→ a la “crisis asistencial y la crisis de desprotección” que “asistencializa” los derechos, genera servicios pobres para pobres, y coloca a los asistidos en el foco de la sospecha de por qué ese gasto.

Consultar el epígrafe 3.2, sobre “El “paraguas” del sistema de protección social ¿hasta dónde llega?”

***E. De la llamada a la población exterior para el crecimiento y a la población interior para la capacitación para el crecimiento,***

→ a la emigración de la “cualificación” y la emigración de la inmigración, que fragiliza las capacidades poblacionales de nuestra sociedad en número y en calidad.

***F. Del trabajo como espacio de consolidación de derechos,***

→ al empleo como espacio de fragilidad social, pues mercantiliza las relaciones al reducirlas al individuo, vulnera la supervivencia dada la generalización de la precariedad, y crea la inseguridad del vacío por la pérdida del derecho.

Consultar el epígrafe 3.3, sobre la reforma laboral y la política laboral.

***G. De la reducción y adelgazamiento de las prestaciones del Estado (crisis recaudatoria, economía sumergida, fraude fiscal, ajuste fiscal, sostenibilidad económico-financiera),***

→ a la “crisis de protección y seguridad” que reduce la capacidad colectiva de afrontar los riesgos individuales remitiendo al individuo su propia solución.

Hay que consultar el epígrafe 3.1, sobre “Los efectos del ajuste fiscal”.

¿Son todas las transiciones? ¿Faltan algunas? Están enumeradas como una necesidad obligada de pensar, y como una aproximación sin exhaustividad. Lo que sí son, al menos las aquí enunciadas, suficientemente elocuentes de un cambio en profundidad. Es decir, las transiciones que se está dando en el triángulo de la extensión, la intensidad y la cronificación de la pobreza, no son puros descriptores de la pobreza y la exclusión, de las periodísticamente tan noticiosas “nuevas pobrezas”, sino que son algo mucho más.

### **7.3. LA GRAMÁTICA DE LOS FENÓMENOS QUE CONFORMAN LA ESTRUCTURA SOCIAL.**

Dados los cambios ocurridos en la propia estructura de la pobreza y la exclusión, según nos confirman los procesos y sus efectos en las transiciones analizadas, hay que dar un paso más en esta necesaria “nueva visión” en la que ya no se trata puramente de recordar. Estamos obligados a una nueva visión de futuro pues los procesos y transiciones analizadas cuestionan que vayamos a retornar a la situación pre-crisis cuando salgamos de ella; más aún, cuestionan que volvamos a una estructura social semejante a la que teníamos. “No volveremos al Edén perdido”.

Intentaremos aportar algo al respecto sirviéndonos de unos modelos de relaciones que pretenden “desvelar el orden en el caos”. Es decir, desvelar que no hay sólo una conglomeración de fenómenos cuya lista puede ser amplia y larga, sino que hay una gramática de los elementos sustantivos, es decir, de los fenómenos estructuradores de la situación social y de sus combinaciones<sup>28</sup>; un patrón de comportamiento, una lógica, que da estructura, que relaciona uno con otro, y que propone un entendimiento meta-fenoménico, pues sin ello ni sabemos en qué proceso estamos, ni entendemos el significado de lo que acaece.

<sup>28</sup> Gramática, acepción 2.: “Ciencia que estudia los elementos de una lengua y sus combinaciones”. (DRAE).

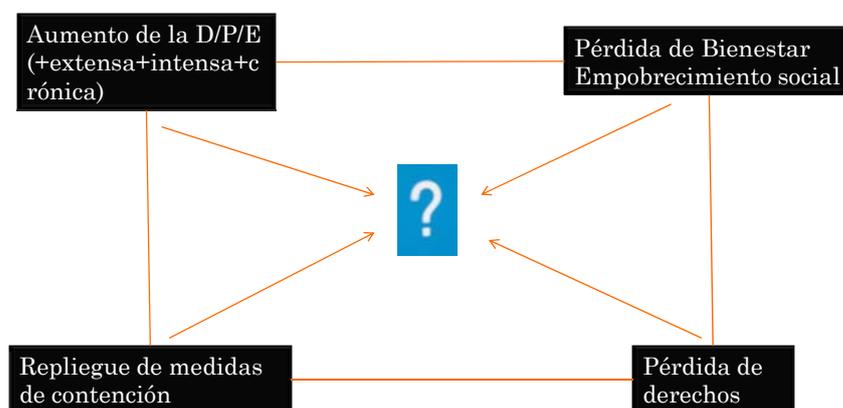
### 7.3.1. La red de los fenómenos.

Como primer paso, vamos a tomar nota de los fenómenos que están conformando el proceso de redefinición social, o sea, **la red de los fenómenos** (Gráfico 64. La red de los fenómenos.).

Son los fenómenos sociales que identifican los **riesgos sociales**, entendiendo que riesgos significa el punto crítico en que se está decidiendo estructura, sentido y significado; y, por tanto, se está construyendo una nueva arquitectura social.

Gráfico 64. La red de los fenómenos.

**LA RED -LA ESTRUCTURA- DE LOS FENÓMENOS (GRÁFICO 1)**  
*(COMPLEJA RETROALIMENTACIÓN DE LOS FENÓMENOS QUE ESTÁN CONFORMANDO EL PROCESO DE REDEFINICIÓN SOCIAL)*



Ahora bien, esta red de fenómenos no aclara por sí sola la dirección estratégica de ese proceso de construcción social. Tenemos un problema hermenéutico que resolver pues la comprensión de la situación no es una comprensión indiferente al lugar desde el que se comprende. El lugar desde el que se mira y se entiende el "proceso relacional" que desorganiza y organiza los fenómenos sociales, es determinante para la comprensión del proceso. Por ello debemos declarar el nuestro. Y está claro que el lugar desde el que analizamos no es el de los que contemplan una crisis puramente económico-financiera que es la que marca, y asegura que debe marcar, la hora económica y política.

Nuestro lugar hermenéutico, desde el que entendemos lo que está pasando, nos desvela que este modelo está dejando a muchas personas en una

situación realmente precaria y mucho más, con graves o muy graves efectos en su propio proceso vital (*aumento de la desigualdad, pobreza / exclusión, y empobrecimiento social*); que el repliegue institucional y de las *medidas de contención*, y sus efectos en el empleo, la salud, la educación, *en los derechos sociales*, son especialmente preocupantes pues dejados a sí mismos, a su propia lógica, generan procesos y efectos quizá irreversibles. Sin necesidad de más, ya podríamos decir que se trata de un proceso sustantivo y de primer nivel, pues generan efectos sociales en las propias sociedades, si se puede decir esta tautología.

### 7.3.2. La estructura de los fenómenos.

*Ahora bien, debemos ir más allá, o sea, debemos llegar al sentido y significado de la combinación de estos fenómenos.*

Si sólo nos quedamos en la consideración de que se dan de forma conjunta, no superamos el análisis que ya hemos delineado cuando hemos intentado captar las transiciones que se están dando. De lo que ahora debemos tratar es de entender la lógica de esos fenómenos, de esas transiciones y de la pregunta que su complejidad nos plantea. Debemos ***preguntarnos no sólo por la red de los fenómenos, sino por la "estructura" de los fenómenos.***

Y esto nos lleva a analizar la

*Compleja retroalimentación de los fenómenos sociales que concentran los riesgos, el punto de giro del modelo social.*

1. La pobreza/exclusión como fenómeno social va perdiendo las fronteras, pues va dejando de ser un fenómeno vinculado, a grupos, características, condiciones, etc., del que el resto del conjunto social no forma parte. El empobrecimiento social (que podemos tipificar a través de la caída de la renta media disponible) hace que todo el conjunto social pierda bienestar produciéndose una tendencia a la igualación hacia abajo. Por lo que el "nuevo orden" generaliza la vulnerabilidad en un continuum, aun con diferencias sustantivas y cualitativas entre los estratos sociales de más a menos pues las situaciones más graves de pobreza y exclusión constituyen rupturas y fracturas en la cohesión social.

2. Por otra parte, las medidas que restringen, reducen y repliegan prestaciones y derechos, "naturalizan" la situación, trasladando al conjunto social que "no hay otra solución". Lo que remite al individuo a que se busque su solución, y en tal caso a la sociedad que se haga cargo de esos efectos. No a la economía, ni a la política. Éstas quedan dedicadas a "otras tareas", a las de las medidas que propugnan para la salida de la crisis. Por lo que la economía

marca la salida y marca a los demás qué deben ser y hacer; no al revés. Y esa marca alcanza a la propia lógica de los derechos, y no sólo de las prestaciones, pues los recursos que saca de la sociedad no es para la distribución, o sea, para la garantía de los derechos, ni siquiera para la incentivación de la actividad económica, sino para la reestructuración económica (centrada en las condiciones del capital económico).

→ Dado que estos fenómenos están redefiniendo las relaciones sociales, la pregunta es qué estructura social se está construyendo. Ésta es la INTERROGACIÓN (?).

3. Resolver la interrogación no es sólo insistir en que todo este complejo retorna al empobrecimiento y la pérdida de bienestar, agudizando el empobrecimiento y el triángulo de la extensión, intensidad y cronificación. Sino que lo que realmente se erosiona y socava es el ámbito de los derechos como ámbito definitorio del modelo social. Pues al dejar de ser los derechos la categoría estructuradora de lo social y de la sociedad, desaparecen "obligaciones". Con su efecto consecuente; cuando desaparecen obligaciones, desaparecen los "obligados" y se invisibilizan los titulares de los derechos, ya que nadie está en el otro polo, en la obligación. Ya es "cada uno..." el que debe solventarse sus riesgos.

4. Es decir, queda redefinida la función, el rol, del Estado. Y además se considera que esta redefinición está perfectamente legitimada, pues se niega que haya "adelgazamiento" del Estado argumentando que lo que había era "sobrepeso". Y con ello, ahora sí, se da el paso de ir perfilando la (?) interrogación. Pues esa nueva definición incluye nuevos valores, y una nueva cultura social que incluso redefine lo que es bienestar, lo que es asociación, lo que es solidaridad<sup>29</sup>. Y esto nos introduce en el siguiente epígrafe.

## 7.4. LA SINTAXIS DE LOS ACONTECIMIENTOS: TODAS LAS CRISIS REDEFINEN LAS RELACIONES SOCIALES.

Los elementos que acabamos de analizar como fenómenos que estructuran la situación social, nos ayudan a revelar y desvelar los valores, opciones, elecciones y prioridades que están guiando las decisiones que en estos tiempos de crisis se están tomando; además son decisiones que no están encontrando límites, pues se adoptan sin temblar en sus efectos. Son valores,

<sup>29</sup> Así, sin hacer la lista, hay una serie de valores sociales que se proclaman necesarios para salir de la crisis y ser "un gran país" (!!): entronización del individuo; pérdida de la responsabilidad por el otro; denigración de lo público y colectivo; invisibilización de lo comunitario, lo cooperativo, lo co-; remisión a la sociedad de los efectos no queridos pero inevitables; demonización de quien une o al menos relaciona lo económico y lo social; absolutización de la ganancia, el éxito, ....

opciones y elecciones que están organizando / desorganizando / reorganizando las relaciones sociales <sup>30</sup>. Es decir, ***estamos en presencia de una nueva sintaxis social, en la que la pobreza y la exclusión desvelan también los riesgos civilizatorios y deshumanizadores.*** Lo que nos coloca en una "crisis social" con un riesgo sistémico evidente, además de haber roto los débiles apoyos a las situaciones de riesgo. No es suficiente, por tanto, con prevenirnos de una visión reducida al crecimiento económico que nos retornaría de forma mecánica a la cohesión social. Necesitamos discernir cuál es esa "crisis social", y no puramente económica y política, en que estamos situados, y por qué también la crisis social va adoptando características de una crisis sistémica.

Nuestro problema hermenéutico se nos revela de mayores dimensiones de lo que pensábamos, o sea, estamos ante un problema de comprensión de las claves de interpretación del proceso en cambio en que vivimos, pues si "todas las crisis redefinen las relaciones sociales", en estos momentos este proceso lleva ya un ritmo acelerado. Necesitamos, pues, una sintaxis <sup>31</sup> de los acontecimientos, una sintaxis que nos descubra el carácter relacional y multicausal de los fenómenos estructuradores de la actual situación social para descubrir lo que acontece en lo que acaece y sucede; o sea, cómo la circularidad de los fenómenos genera una circularidad cuyo proceso no puede ser predefinido, pues tiene la capacidad de dar de sí cada vez mayor retroalimentación de sus causas-consecuencias. Por lo que o comprendemos esta "redefinición", o no podremos entender el proceso social en curso.

En consecuencia vamos a analizar cómo se está configurando **la red -la estructura- de las relaciones**; es decir, debemos despejar el INTERROGANTE (

Gráfico 65. La red de las relaciones.). Y como hipótesis de trabajo vamos a analizar la estructura de relaciones que se están conformando en la red de los fenómenos analizados en el anterior epígrafe. Para ello partiremos del análisis de los dos procesos que aparecen como configuradores del modelo social emergente, para luego analizar la reestructuración de las relaciones sociales.

#### **7.4.1. De lo que ya no parece haber duda es de que estamos en presencia de un modelo social emergente.**

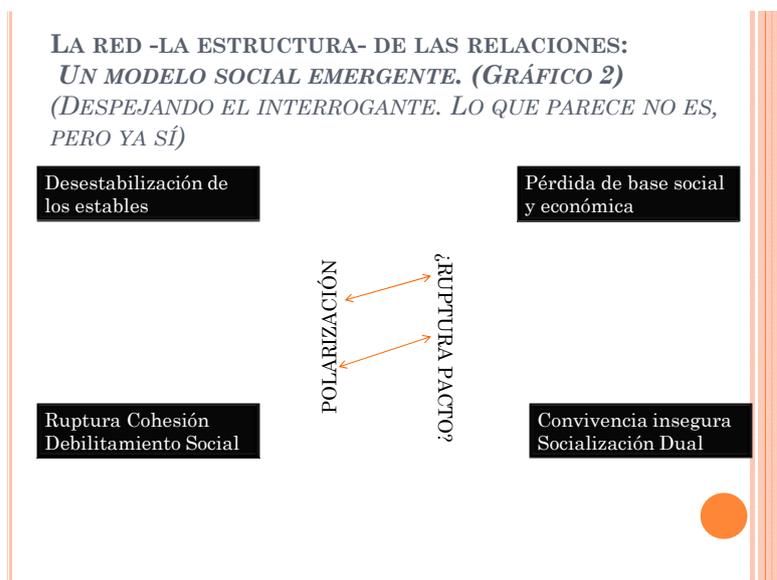
Y lo primero que se puede ir afirmando ya es que se ha despejado la primera pregunta, o sea, *lo que aparece, ¿es lo que parece?* Es decir, lo que "aparece" han sido las medidas contra la crisis, y lo que parecía es que eran

<sup>30</sup> Morin, E.: *Sociología*. Edit. Tecnos, Madrid 1995; págs. 159-171.

<sup>31</sup> Sintaxis: "Parte de la gramática que enseña a coordinar y unir las palabras para formar las oraciones y expresar conceptos". (DRAE).

un “mientras tanto”. ¿Era eso? Pues bien, pregunta despejada, no es lo que parece, o sea, no es un “mientras tanto”.

**Gráfico 65. La red de las relaciones.**



Y la segunda cuestión que se ha ido despejando es que ya se puede afirmar que *lo que era, no aparecía, pero ya sí*. Existía la sospecha de que se trataba de otra cosa y no sólo de las medidas contra la crisis (que era lo que parecía), pero “esa otra cosa que sospechábamos” no se dejaba ver y no aparecía aunque nos lo estábamos temiendo. *Pero ya sí*. Se ha despejado la segunda pregunta, o sea, se ha despejado la sospecha de que había algo más; confirmado, había algo más.

Y estas dudas quedan despejadas, despejando igualmente el interrogante (?), a partir del análisis de los dos procesos que configuran el modelo social emergente:

### *La polarización social.*

Todo indica que se están agudizando las tendencias disgregadoras hacia los extremos, y anuncian una sociedad que, de no modificarse, está llevando hacia la dualización social y hacia la “polarización” social: en la desigualdad<sup>32</sup>; en el acceso a oportunidades; en la garantía ante los riesgos; en la posesión y apropiación; en la seguridad; en las políticas (los más vulnerables y más

<sup>32</sup> A pesar de los vaivenes de las bolsas, las empresas del IVEX han incrementado sus ganancias. Y aunque sea debido a la forma en que presentan sus cuentas, y a que mucho de su negocio/beneficio lo tienen en el exterior, lo que sí es real es que los bonus y los salarios de los altos ejecutivos han crecido, mientras el paro aumenta y los salarios se contienen o bajan. Eso “aumenta” la dualización hacia la polarización. De ello es también testigo de cargo el crecimiento de los bienes de lujo en contradicción con el descenso de la capacidad adquisitiva de la población.

pobres, menos recursos y pérdida de centralidad en las decisiones // los más ricos, más recursos y más centralidad en las decisiones)...

¿Cuál es el “nudo gordiano”? Que esto es una redefinición de las relaciones sociales, pues lo que se concluye es que “la cuestión no es sólo de qué medidas (o de qué “políticas”) se están tomando, si redistribuidoras, activadoras e integradoras, o restrictivas, reductoras y de recortes; sino que es una cuestión ‘civilizatoria’, o sea, de estructuración del propio modelo de sociedad, y del propio modelo de persona”.

### *¿Ruptura del pacto social?*

El problema es que la estructura que hemos analizado de la red de los fenómenos en el Gráfico 1. se está anunciando no ya como interrupción provisional de un modelo, sino que las medidas tomadas y anunciadas, y los fenómenos sociales concomitantes, son el preludio de algo de mucho más calado, como es el anuncio subliminal que ya se está haciendo de que, por exigencia del ajuste fiscal, no hay otra opción que modificar el marco regulatorio <sup>33</sup>. Esto nos obliga a ser consecuentes y darnos cuenta de que no estamos puramente ante un problema económico. Estamos ante algo mucho mayor; estamos ante un problema de cambio histórico. Valga recordar que el Estado del bienestar nace de un pacto entre la democracia competitiva de partidos y el Estado del bienestar redistribuidor, que ha constituido la base del modelo europeo. ¿Qué es lo que esto quiere decir? Que **estamos a caballo entre el Diluvio en el que flota el Estado del bienestar –su arca-, y el Big Bang que de-construye / re-construye el modelo de estado-sociedad del bienestar.**

#### **7.4.2. Se ha iniciado la re-estructuración de las relaciones sociales.**

Ésta es la cuestión que está planteada, y más; o sea, es lo que daría de sí el actual proceso económico – político si sigue su proceso, y es lo que nos aparece al analizar cómo se están re-estructurando las relaciones sociales dados estos procesos:

#### *Desestabilización de los estables. Pérdida de la base social y económica.*

Podemos denominar a los grupos sociales con una estabilidad (con todos los matices) en su empleo, nivel de vida, cotización, impuestos, etc., como mejor nos parezca: trabajadores, clases medias, incluso clases populares, etc. Lo real y, en este momento del diagnóstico, lo crítico, es que son –o eran- los sectores decisivos en el mantenimiento de los servicios públicos mediante su imposición fiscal, pues en ellos recae en gran medida. Ésta era la base del “contrato

<sup>33</sup> La aprobación del co-pago en Cataluña en el ámbito farmacéutico es más que la sola imposición de una nueva tasa, el “re-pago”, es el primer paso que va en la dirección del cambio regulatorio existente.

social" resultante de la 2ª gran guerra, como hemos dicho, cuyas bases se han debilitado tanto que empieza a ser cada vez más irreconocible.

Lo que se está cuestionando, al socaire de las medidas presentadas como inapelables para afrontar la crisis, es la propia "estructura del bienestar". El bienestar responde a un compromiso esencial que ha mantenido al estado del bienestar, más allá de sus concreciones históricas. La clave está en que es un compromiso de afrontar y resolver colectivamente los riesgos individuales, los déficits sociales, y el mantenimiento de los sistemas generales que, aun declarados intocables, hoy están siendo cuestionados o, al menos, reformulados de modo que esto empieza a afectar a su función histórica.

Resaltar esta crisis del Estado del Bienestar no debe entenderse como una defensa acrítica del statu quo del Estado de Bienestar; aunque recordar que el gasto social es una inversión social es más que oportuno en estos días.

*Ruptura cohesión. Debilitamiento social. Convivencia insegura. Socialización dual.*

En esta situación, ¿cómo podrán mantener las sociedades la cohesión social y, por ende, las bases de una socialización no agresiva, rota, incluso fracturada? Hoy por hoy sólo se atisba un proceso que, de forma simbólica, podríamos denominar de tránsito del contrato social al contrato mercantil al quedar reducido lo social al ámbito del intercambio individual, a la capacidad de competitividad, negociación y acuerdo de cada individuo de sus condiciones de vida, actividad, empleo, protección, seguridad.

La reestructuración de las relaciones sociales en este modelo emergente de sociedad genera efectos perversos hacia el futuro, pues inducen efectos en espiral sobre otros aspectos de la vida social. Se está produciendo la combinación de pérdida de músculo no sólo por parte del Estado en sus funciones, sino de pérdida de "músculo social" en las propias sociedades, conscientes de que ni en un aspecto ni en el otro hemos terminado ese proceso de adelgazamiento. Adelgazamiento del músculo social (por parte del Estado y por parte de las propias sociedades) que nos debilita en la dimensión social (y solidaria) y societal (asociativa y comunitaria), que es lo que constituye un efecto perverso de gran calado de la crisis social. Y produce la gran pregunta sobre el futuro, o sea, sobre qué sociedad se está generando aquí y ahora y que verá la luz a lo largo de este proceso.

## 7.5. UNAS MEDIDAS ACORDES ¿A QUÉ MODELO SOCIAL?

Ciertamente, aquí nos hemos congregado para plantear nuevas medidas para nuevos tiempos. Hasta ahora me he permitido recorrer más las características de los tiempos que nos atrapan y nos proyectan. Podríamos quedarnos en la gramática y en la sintaxis de lo que nos ocurre, pero no es nuestra opción. Por otra parte las transiciones que se están produciendo nos lo impiden. Plantear, proponer, exigir medidas urgentes, es más que necesario, sin que tengamos que detenernos mucho en fundamentarlo<sup>34</sup>. Pero quedarnos en ellas y no proponerlas y realizarlas en otra lógica acorde a otro modelo social, sería contribuir a construir un modelo social en que tales medidas no acaban resolviendo ni la urgencia para la que fueron arbitradas.

### 7.5.1. Las trampas

La gravedad de la crisis, sus efectos con resistencia al tiempo, la grave incuria ante las consecuencias para las personas, etc., no suelen dejarnos en la pura reclamación de las responsabilidades públicas. Actuamos. Ahora bien, como toda actuación, nuestra acción se legitima no sólo por lo que hace, sino por lo que hace con lo que hace. O sea, si siempre debemos estar atentos para no caer en unas trampas quizá no queridas pero que acechan, más en esta coyuntura. ¿Hay algunas trampas que debemos tener especialmente presentes?<sup>35</sup>

1. Una primera es la de “quedarnos instalados en la sustitución de la protección de los desprotegidos, que es función institucional e inalienable de las instituciones públicas”.

Nuestra acción no puede contribuir a la “des-responsabilización” pública, con el efecto añadido de que la sociedad acabe entendiendo que no constituye una responsabilidad pública y, por ello, una obligación contributiva de los ciudadanos, de la propia sociedad.

2. Una segunda, es la “supresión de centros y servicios”. Hoy están desapareciendo centros y servicios que antes se consideraron

<sup>34</sup> EAPN-ES, PVE, POAS: “*Propuestas del Tercer Sector de Acción Social*”. Madrid 2010.

<sup>35</sup> En el Informe: “*Nuevas propuestas para nuevos tiempos*” se constata: “Existe casi unanimidad entre la población europea en general y, en particular, en España, sobre la opinión de que la pobreza es un problema nacional que requiere la acción gubernamental urgente, y mucho más a menudo creen que la responsabilidad primordial de reducción o prevención de la pobreza recae en el gobierno que con cualquier otro actor (53%), tan sólo un 13% afirma que es la ciudadanía quien ha de asumir esta responsabilidad (

Gráfico 17)”.

“necesarios”. O ¿es que antes eran “superfluos” o “excesivos”? Pero si eran necesarios, ¿por qué se cierran?

Nuestra acción ni puede, ni debe, ni es legítimo que pretenda ser la alternativa a esta realidad, que acabaría haciendo “servicios pobres para pobres”.

3. Una tercera, la “necesidad frente al derecho”. Aun a pesar de todo las necesidades existen, y en grado creciente. Por lo que se propondrán medidas de decreciente intensidad que se pretenderán legitimadas porque “atienden a los más necesitados” a los que se les exige cada vez más condiciones para acceder a ellas, distanciándose de la consideración del derecho subjetivo a una protección y a una integración dignas.

Nuestra acción, que exige esas y otras medidas necesarias, no es una contribución, aun no querida pero real, a la dualización de la protección social y del propio modelo social.

#### 7.5.2. ¿Qué propuestas?

Los grupos de trabajo van a abordar las propuestas. Es ésta una tarea permanente. Ya lo hicimos en 2009 elevando a la máxima autoridad ministerial nuestras propuestas ante la crisis. Y en el 2010 en la Convención del Tercer Sector para una Estrategia por la Inclusión Social 2020. También en 2011, con la aportación al PNR de España de forma consensuada por el Tercer Sector, y con las Propuestas a todos los grupos políticos que se presentaron a las elecciones autonómicas y locales, y a las generales.

Hoy lo haremos a partir de los documentos de trabajo que vamos a debatir en los grupos, conectando nuestra historia con el presente. Por ello no son planteamientos estáticos sino dinámicos, por lo que seguirán su proceso cuando terminemos este día ya que la tarea no acaba aquí. Por ello, y como introducción a ese debate, se señalan algunos aspectos que hoy nos están urgiendo.

#### *Perspectiva y dirección.*

1. Se ha venido reiterando sistemáticamente por todas las organizaciones sociales la necesidad de concretar “un pacto y una estrategia estatal por la Inclusión social”, al que hemos realizado nuestras propuestas como una aportación del Tercer Sector al Año europeo contra la pobreza y a la Estrategia europea contra la pobreza.

2. Esa estrategia a nivel estatal por la Inclusión social no se puede quedar en un nivel genérico sino que sus medidas deben tener muy presente el nivel local. Por ello entendemos que “debe comprometerse en promover la inclusión en el plano local que priorice la acción en la proximidad de las personas”.
3. Éste debe ser el marco adecuado para la necesaria adopción de algo que en estos momentos se debe reclamar como necesario, o sea, la adopción de “un plan de rescate para las personas”.

*Lo que la inclusión y la cohesión social están urgiendo.*

Ese necesario plan, se debe concretar en medidas adecuadas y en una actuación decidida de los responsables públicos ante las necesidades de cohesión, bien común, lucha contra la pobreza y la exclusión, justicia social.

4. Hay determinadas medidas que vienen demandadas por la situación actual que no deben ser consideradas como una simple enumeración de medidas paliativas o de choque, sino que deben responder a una estrategia global y coherente con lo que la inclusión y la cohesión social requieren. Y, entre ellas:
  - protección a las familias sin recursos para no ser desahuciadas.
  - recursos suficientes para las situaciones de necesidad que prevengan la intensidad de la pobreza y la caída en la cronificación de la exclusión.
  - protección a los desprotegidos por el desempleo y al creciente número de hogares sin ingresos.
  - la necesaria extensión e intensidad de las RMI.
  - potenciación de la red de servicios sociales públicos.
5. Dentro de esa estrategia por la inclusión social, hacer efectiva la estrategia europea por la inclusión activa, atendiendo al reto que plantea la muy alta tasa de “la pobreza en los trabajadores”, asegurando la protección, la “seguridad”, dada la flexibilidad que recorre al mercado laboral, junto a la activación y la capacitación para el empleo.
6. Nuestra sociedad no se puede permitir la pérdida de oportunidad que significa tener a tantas personas al margen de su dinámica social, económica y política. Por eso la inversión social en las personas es la mejor garantía para el progreso social y económico de nuestra sociedad:

- hay que dedicar especial atención a los sectores de población más afectados por el desempleo y a las personas con más dificultades de integración en el mercado de trabajo, promoviendo itinerarios personalizados de inserción laboral.
  - hay que ampliar realizaciones contrastadas como el programa operativo contra la discriminación que debe ser impulsado y ampliado teniendo en cuenta la experiencia de las ONG, potenciando la participación de las entidades sociales.
  - los fondos a la economía social deben ser viabilizados.
  - las propuestas del sector social sobre la formación deben encontrar respaldo sustancial y reconocimiento.
7. Son necesarias impulsen medidas para la integración de los grupos más excluidos:
- Debe trabajarse con intensidad en la prevención de la formación de guetos territoriales y en los espacios sociales y habitacionales que concentran graves problemas de pobreza y exclusión.
  - Urge afrontar con especial intensidad el grave problema de la transmisión intergeneracional de la pobreza.
  - Los actuales procesos de exclusión de la población joven deben ser objeto de una actuación integral.
  - Prevenir las situaciones de discriminación y xenofobia hace urgente potenciar los procesos de integración de grupos y minorías.
8. Los planes y medidas deben hacerse viables a través de nuevos enfoques para la acción, nuevos procesos de trabajo, y de la coordinación entre todos los actores que actúan ante la pobreza y la exclusión social.

## 8. MESA REDONDA"

¿ES LA POLÍTICA SOCIAL LA "CENICIENTA" DE LA CRISIS?

RETOS Y POLÍTICAS PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL

### 8.1. INTERVENCIÓN DE LUIS AYALA

#### 8.1.1. Origen del problema del paro, pobreza y exclusión

Hay **varias cuestiones que se combinan y alimentan entre sí** y es difícil tener una idea clara del conjunto de factores. Creo que en el análisis de los problemas que ya había antes de la crisis pesan sobre todo **tres factores**. En primer lugar, tenemos un *problema económico básico que es una estructura productiva débil y poco competitiva que dificulta la creación de empleo*, a pesar de lo que pudiera parecer por la evolución de la ocupación antes de la crisis. En segundo lugar, sufrimos otro *problema estructural de desigualdad y vulnerabilidad*, que hizo que al llegar a la crisis lo hiciéramos con un segmento de población muy amplio con rentas sólo ligeramente superiores al umbral de pobreza y muy dependientes del efecto de arrastre que había tenido la expansión de determinados sectores, como construcción y hostelería. Y, en tercer lugar, *no hemos sido capaces de consolidar nuestras redes de protección* y llegamos a la crisis con un sistema de garantía de ingresos muy fragmentado, con grandes lagunas en su cobertura y con grandes desigualdades territoriales.

El primer problema, la *creación de empleo*, no lo van a resolver las reformas del mercado de trabajo. Tiene su raíz en una *estructura productiva muy débil*, en un contexto de creciente competencia, donde se hace difícil competir sólo con estrategias basadas en bajos salarios. En las últimas décadas, la creación de empleo ha estado muy ligada a *sectores cíclicos*. Tenemos evidencia que muestra que *necesitamos tasas relativamente altas de crecimiento* del PIB para crear empleo. Algunos autores las sitúan en torno al 2%.

Pero, sobre todo, tenemos un **problema estructural de desigualdad**. España ha sido y es un país muy desigualitario en el contexto comparado. Lo ha sido históricamente, lo era antes de la crisis y lo es más con el desarrollo de ésta. Y lo es por varias razones:

1.- Por un lado, por la *desigualdad que hay en las rentas primarias* o, en otras palabras, en los resultados de los mercados de trabajo o de capital. El nivel de concentración de las rentas de capital es uno de los más altos del mundo y

nuestras desigualdades salariales son también elevadas en el contexto comparado, con una alta incidencia del trabajo de bajos salarios. Ya antes de la crisis habíamos alcanzado nuestro máximo histórico en las tasas de pobreza de los ocupados. En esa etapa, además, hubo ciertamente un proceso muy importante de creación de empleo, pero acompañado de subidas salariales muy moderadas.

2.- En segundo lugar, tenemos un *problema importante de movilidad social*, caracterizado por una alta movilidad en la parte baja de la distribución de la renta y muy limitada en la parte alta. Antes de la crisis se redujeron las distancias entre las rentas más bajas y la media, mientras que apenas hubo transiciones en la otra mitad. La razón es, básicamente, un alto grado de rotación entre empleos precarios.

3.- En tercer lugar, la desigualdad en las rentas primarias no se ha comportado de manera distinta a la de otros países de nuestro entorno, pero, sin embargo, la desigualdad final o *desigualdad con la renta disponible se ha ido alejando de la media de los países más ricos*. ¿Por qué? Fundamentalmente, por la debilidad de las políticas redistributivas, con una *inversión de recursos insuficiente y un diseño inadecuado*. Tenemos un déficit histórico en de gasto social.

Pero, sobre todo, lo que sucedió antes de la crisis fue una *pérdida de capacidad redistributiva de nuestro sistema de prestaciones e impuestos*. En relación al primero de esos dos ámbitos, hay que recordar que la década anterior a la crisis estuvo caracterizada por un *menor crecimiento tanto del número de prestaciones sociales como de sus cuantías*, salvo en determinadas prestaciones. Pero habría que subrayar, sobre todo, lo que pasó con los ingresos porque es lo que hoy constituye una de nuestras principales restricciones: hubo *reformas encaminadas a la reducción de los tipos impositivos* (1998, 2007), que supusieron una caída de la recaudación. Menor recaudación equivale a menor capacidad de redistribución y, sobre todo, menor recaudación significa la posibilidad de que en tiempos de caída de la actividad económica se disparen las cifras de déficit. El problema de los ajustes actuales no nace sólo, por tanto, de tener que cumplir unos compromisos europeos de estabilidad presupuestaria sino también porque *nosotros mismos elegimos en su momento (también lo hicieron otros países) rebajar el nivel de los impuestos*.

**El resultado de todo esto fue que la desigualdad y la pobreza dejaron de disminuir en España desde principios de los años noventa**, rompiéndose una tendencia histórica tanto de reducción continuada de ambos fenómenos como de acercamiento a los niveles medios de la Unión Europea. En lo cualitativo, la consecuencia fue el mantenimiento prolongado de situaciones de vulnerabilidad relativamente ocultas bajo la ola expansiva, mientras se iba

reduciendo la capacidad de los principales instrumentos para transformar esas situaciones.

**¿Qué ha pasado en la crisis?** Se han dado una serie de *procesos perfectamente compatibles con lo anterior*. Al agotarse la ola expansiva, esos altos niveles de vulnerabilidad se han transformado, en un porcentaje importante, en situaciones de pobreza y exclusión social. No hay un antes y un después: se trata de un mismo proceso, aunque por supuesto sí lo hay en cuanto a las cifras y la magnitud de los problemas. La caída de la actividad económica y el empleo han dado lugar a *resultados que no por conocidos son menos alarmantes: el incremento de la desigualdad ha sido mucho mayor que en la UE-27*, sobre todo cuando la desigualdad la medimos como distancia entre los más ricos y los más pobres. Y, sobre todo, los *mayores costes han recaído en los hogares con menos recursos*.

Esto lo podemos medir a través de un instrumento muy sencillo que son las curvas de incidencia del crecimiento: tenemos el comportamiento más regresivo de los principales países de la UE ("curva de manual"), con una explosión de los hogares excluidos del empleo y el crecimiento de la pobreza monetaria (como muy bien queda reflejado en el documento de EAPN). No obstante, hay también **rasgos nuevos** en este proceso que me gustaría destacar también:

- *incremento sin parangón de los hogares con sustentador principal parado* (en lo que ha sido importante la presencia de la inmigración, que ha disparado su demanda de prestaciones)
- *situación de alarma social respecto a los jóvenes* (no sólo por sus tasas de desempleo superiores al 40% sino, sobre todo, por las perspectivas tan negativas para los jóvenes sin formación)
- *hundimiento de las rentas más bajas* (muy distintivo en la perspectiva comparada), que rompe con los logros sociales de varias décadas: la red de seguridad económica se ha roto por varias partes

Procesos que, lógicamente urgen a **revisar no sólo las actuaciones que podrían dar respuesta a las necesidades impuestas por la crisis sino también aquellas que podríamos calificar como estructurales** en nuestro modelo social.

### 8.1.2. Consecuencias de las políticas de austeridad

Voy a empezar diciendo **algo muy básico**: las *políticas de austeridad generan desigualdad y pobreza*. Lo hacen a través de *dos vías*: una directa, que es el posible recorte de prestaciones y servicios básicos, y otra más indirecta, relacionada con la caída de la producción y el empleo como consecuencia del recorte del gasto público. Creo que es un punto de partida importante

porque no está tan asumido que esta idea de austeridad no es neutral en términos distributivos.

Dicho esto, me atrevería a reconvertir la cuestión en *cuáles son las consecuencias del aumento de la desigualdad y la pobreza en un contexto de recortes*. Digo esto porque *si echamos la mirada atrás emerge una realidad que introduce muchas sombras sobre la crisis actual: los aumentos de desigualdad y la pobreza no son transitorios* y las expansiones y las recesiones tienen un **efecto asimétrico** sobre la desigualdad y la pobreza.

Podemos hacer un rápido repaso al proceso de las últimas décadas para entender ambas afirmaciones. Y para ello me gustaría partir para ello comentando un *hallazgo empírico* que me dejó bastante confuso. Desde mediados de los años noventa tenemos muchas encuestas pero pocas nos permiten conocer cuál ha sido la evolución de la desigualdad. Disponemos de la Encuesta de Presupuestos Familiares, que aunque no nos dice nada de lo que ha pasado entremedias nos permite saber qué ha ido pasando durante amplios intervalos de tiempo. Trabajando con las EPFs e intentando reconstruir qué había pasado entre *1990 y 2008* encontré que la desigualdad había disminuido, aunque mucho menos que entre 1980 y 1990. La disminución se repetía con una batería muy amplia de indicadores y con opciones metodológicas muy distintas. Tal resultado no cuadra con lo que otros autores han encontrado, e incluso, con mis propias estimaciones con otras fuentes que cubrían los períodos intermedios. Me puse a indagar qué podía explicar esa *inesperada reducción* y me encontré con una serie de *resultados perfectamente compatibles* con ese hallazgo.

Así, diversos estudios confirman que *la desigualdad disminuyó en el primer tercio de los años noventa* debido al efecto de arrastre del proceso anterior, con un importante efecto redistributivo de las políticas de impuestos y transferencias. Según mis propias estimaciones con datos del PHOGUE, *la desigualdad permaneció constante, sin embargo, entre 1993 y 2000*, mientras que los índices resultantes de la explotación de la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares revelan que la desigualdad *también permaneció estable en el trienio 2001-2003*. Finalmente, los resultados con los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida para el período *2004-2008* también muestran la ausencia de cambios significativos en los indicadores de desigualdad en dicho intervalo temporal. Esta evolución parece confirmar, por tanto, la idea señalada de reducción de la desigualdad al inicio del período de análisis (1990-1993) y de estabilidad en los años posteriores, que podría ser compatible con la leve reducción observada de la desigualdad en la comparación de las EPFs de 1990-91 y 2008. En un contexto en el que no había políticas de austeridad, por tanto, no fue posible reducir la desigualdad.

Pero *la pobreza sí que aumentó en los primeros años noventa*. Lo hizo como consecuencia de la breve recesión de 1992-94 y el problema es que en los

años posteriores se mantuvo esa tasa a pesar del incremento del empleo. ¿Qué quiere decir esto? Pues simplemente que *aumentos transitorios de las necesidades sociales se pueden convertir en crónicos* con el paso del tiempo. Y en un contexto como el actual, *si se prolonga el desarrollo de políticas de ajuste, el aumento inevitable de la pobreza podría dar al traste con buena parte de los avances sociales que tanto costó conseguir* en la democracia. El crecimiento de las tasas de pobreza durante los últimos tres años es, de hecho, el mayor desde que tenemos encuestas anuales y exige respuestas que la contención de las políticas de gasto está imposibilitando. *Nos arriesgamos a pasar a tener durante varias décadas tasas muy altas no sólo en el contexto comparado sino en lo que ha sido nuestra trayectoria en los últimos 40 años.*

Me gustaría añadir algo más. Existe una *creencia generalizada*, sobre todo entre la clase política, en que la recuperación del crecimiento económico supondrá la reducción de la desigualdad y la pobreza. La ecuación es sencilla: *a mayor crecimiento, menor pobreza*. Cabría esperar, por tanto, que cuando crezca la economía y se reduzca el desempleo la pobreza y la desigualdad disminuirán. Del relato anterior no se deduce eso, pero es que, además, cuando trabajas directamente con los datos tampoco se obtiene ese cuadro. En un *trabajo reciente*, con un grupo de colegas, hemos intentado medir cómo evoluciona la pobreza con los cambios de ciclo. Encontramos que no se da en la realidad esa relación aparentemente tan simple. Hemos utilizado como indicador de pobreza el porcentaje de hogares sin ingresos que nos da la EPA y lo hemos cruzado con indicadores representativos del ciclo, ya sea la tasa de desempleo, la tasa de paro de los cabezas de familia o el porcentaje de hogares en los que todos los miembros activos están en desempleo. Nuestros resultados, para más de cien trimestres y todas las CCAA, son bastante concluyentes: *la sensibilidad de la pobreza al descenso del desempleo es mucho mayor que a aumentos de éste. Hay, por tanto, un efecto asimétrico del ciclo*. Y lo mismo nos sale cuando tratamos de identificar el efecto no sólo de estar en una etapa de expansión o recesión sino de la duración de ambas.

*¿Cómo interviene en esto la política de recortes?* Vuelvo a lo que comentaba antes: la austeridad presupuestaria *no reduce la pobreza y crea más desigualdad*, especialmente si la reducción de servicios o la pérdida de intensidad protectora afectan más a aquellos especialmente relacionados con el bienestar de los hogares. La severidad, además, de las nuevas formas de pobreza **exige no sólo mantener** lo que había antes de la crisis, que ahora es insuficiente, **sino aumentar los niveles de gasto**.

De esto último vamos a hablar después y respecto a lo primero creo que hay una serie de **líneas rojas** que no se pueden traspasar si queremos evitar que la pobreza perdure durante las próximas décadas y son las que afectan, sobre todo, a las *pensiones mínimas*, la extensión de la *protección a los*

*desempleados* y los recortes en *sanidad, educación y dependencia*. Me gustaría referirme también en este ámbito a un proceso que se ha analizado desde distintas ópticas pero muy poco desde la perspectiva de la igualdad y es el recorte en el **empleo público**. Tanto la Administración Central como las CC.AA. han recortado el volumen de empleados públicos. Con independencia de la mayor o menor eficiencia de los funcionarios o de la posibilidad de que algunos servicios estuvieran sobredimensionados se olvida que el empleo público juega en España un importante papel redistributivo. Su comportamiento, en algunos casos *contracíclico*, la *menor dispersión de las remuneraciones* y la *tendencia a igualar las rentas de los individuos que cuentan con la misma antigüedad y cualificación* en un determinado puesto de trabajo, son algunas de las razones que explican la capacidad niveladora de las remuneraciones por parte del sector público.

Y, por último, creo que habría que enfatizar también **otro tipo de costes** que están aumentando debido a las políticas de austeridad. Se trata de los que emanan de la *ruptura del pacto social*. Nuestro sistema de protección social es el resultado de un pacto social y los derechos asociados son conquistas sociales. Estamos viendo en varios servicios, como sanidad, dependencia, becas, etc., que *las condiciones de acceso se están volviendo cada vez más restrictivas, a la vez que los programas de bienestar social son más cuestionados*. Parece que **la política social se introduce por la puerta de atrás** y el acceso a algunos de estos servicios cada vez es más estigmatizante. ¡Cuidado! Ya no se trata tan sólo de menores o mayores gastos o ingresos sino que *estamos rebajando el principio de ciudadanía* a la hora de diseñar el acceso a esos servicios.

### 8.1.3. ¿Qué alternativas podrían plantearse a esta política de austeridad?

Es *difícil discernir* cuáles deberían ser las líneas estratégicas e innovadoras de actuación. Obviamente una *respuesta muy sencilla* sería pasar a una política de no austeridad, pero esta contestación además de simplista impide proponer lo que podría ser una política más solidaria, incluso dentro de esta línea de austeridad. Me gustaría plantear **dos escenarios**: *uno, en el que se considere que es inevitable que la estrategia política en España es la política de austeridad*, que me sigue pareciendo un eufemismo ya que ser austero no es lo mismo que recortar gastos, y *otro, en el que se apuesta por una intervención pública activa y solidaria*, que es en el que creo que se sitúa el documento de la EAPN. Todo apunta a que vamos a tener que convivir bastante tiempo con el primero de esos escenarios, por lo que me gustaría centrarme inicialmente en la idea de cómo acompañar esas duras medidas

de contención del gasto público con otras actuaciones que sin elevar sustancialmente el gasto sean favorecedoras de una mayor inclusión social.

Y querría comenzar utilizando un principio que utilizan mucho los especialistas en salud cuando hablan de "salud en todas las políticas". En mi caso, creo que sin justificar las políticas de contención del gasto, que voy a decirlo otra vez aumentan la desigualdad y la pobreza, una primera estrategia sería un planteamiento de **equidad o inclusión en todas las políticas**. En todas las reformas que se han emprendido y en las que quedan por llegar hay amplios márgenes de mejora en términos de equidad. En el ámbito del **sistema financiero**, por ejemplo, no se puede negar que ha habido *algunos avances*, como la contención de las remuneraciones de directivos o, aunque muy tímidamente, en la dación en pago. *Los márgenes de mejora, sin embargo, siguen siendo muy amplios*. Se puede seguir regulando y prestando más atención al crédito a proyectos emprendedores de colectivos en exclusión, por ejemplo.

¿O qué decir de la **reforma laboral**? Esta reforma está *plagada de desigualdades y de asimetrías*. Hay multitud de vertientes en las que se podían haber añadido mayores componentes de equidad. Valga un *ejemplo muy concreto*: como es conocido, uno de los aspectos más criticados de la reforma es la posibilidad de alterar las remuneraciones si los ingresos caen durante tres trimestres consecutivos; no hay nada, sin embargo, que establezca que si las ventas crecen a un ritmo notable durante tres trimestres los trabajadores puedan beneficiarse del incremento de facturación y de beneficios. O, por ejemplo, si de verdad se quiere aumentar la estabilidad del empleo aumentemos la *brecha entre las cotizaciones de los temporales, más caras, y las de los indefinidos*, con un saldo total que no suponga cambios.

Y lo mismo puede decirse de la **reforma fiscal**. *¿Por qué no traer la pobreza y la exclusión al IRPF?* Podría parecer un planteamiento absurdo porque los trabajadores con ingresos más bajos no están obligados a declarar, pero en otros países el uso de *incentivos para trabajadores con salarios bajos* ha sido una de las líneas dominantes de la reforma fiscal.

Lo que quiero decir es que **a cualquier política se le pueden añadir objetivos de mejora de la equidad por muy austera que sea**, que sean, además, con todos los límites, evaluables. Si no se hace así nos estamos jugando mucho. *Las políticas de austeridad nos pueden condenar a convivir durante muchos años, incluso aunque se recupere la actividad económica, con niveles muy altos de desigualdad, pobreza y exclusión*. Lo mínimo, por tanto, que podría exigirse a los decisores públicos en este momento es incorporar criterios de equidad y de reducción de la pobreza a sus actuaciones.

Pero podemos **ir mucho más allá como hace el documento y plantear una verdadera política global de inclusión social**. No puedo entrar, lógicamente,

en los detalles del documento pero sí reforzar algunas líneas específicas o incluir otras. Y lo primero que he de señalar es que *es imposible pensar en mejoras sustanciales sin aumentar el gasto redistributivo*. Y creo que es bueno poner referencias cuantitativas que nos ayuden a orientar las políticas. En el documento se cita, por ejemplo, como objetivo alcanzar el gasto social medio de la UE. A mí la verdad no me gusta, como principio, esta referencia. Creo que *hay que elevar el gasto al nivel propio que corresponde a nuestra estructura demográfica y a nuestro nivel de renta*: si así procediéramos, tal vez la cifra fuera más alta que la media de la UE.

Y si diéramos ese paso deberíamos marcarnos una serie de **objetivos muy concretos**. En mi opinión, destacan entre ellos dos como prioritarios: la *implementación de actuaciones dirigidas a los jóvenes sin formación y la redefinición casi total de los sistemas de garantía de rentas*. En relación al primer aspecto, creo que también aquí hay muchos márgenes para actuar sin elevar los costes, a través de *bonificaciones mucho más específicas* que las que introduce la reforma laboral. Y en relación al segundo aspecto, nos tenemos que plantear, sin duda, *qué nos falta para definir una red de seguridad económica coherente y cómo reducir las desigualdades de los subsistemas actuales*.

Mejoremos también, por qué no decirlo, la *eficiencia de los programas de mantenimiento de rentas*. Hay que mejorar la estructura de incentivos evitando el riesgo de políticas muy específicas para los más desfavorecidos para evitar la precarización de algunos colectivos. **Pero, sobre todo, reforcemos esa red de protección** ahora claramente insuficiente para contener el aumento de la pobreza severa, que me parece uno de los aspectos más amenazantes de nuestro desarrollo social.

Lógicamente, creo que estas reivindicaciones hay que ligarlas a una reforma *fiscal agresiva*, utilizando una terminología bastante común en estos tiempos. Creo que por la fuerza de las circunstancias se ha dado un paso adelante, no muy distinto por cierto del de la mayoría de los países europeos, pero todavía se puede seguir avanzando. La propuesta sería, por tanto, muy simple: **redes más sólidas de protección a cambio de distraer mayores recursos a los hogares más ricos**, lo que no sólo pasaría por aumentar los tipos del IRPF sino por un mayor gravamen de la riqueza. *Para todo ello necesitamos ese pacto social* al que antes me refería.

Y me gustaría citar una última cuestión, que es el riesgo que supone para la inclusión social la tendencia al **desprestigio de lo público**. Tal vez sea un planteamiento demasiado ideológico para cerrar esta intervención, pero creo que hay una clara estrategia, consciente o inconsciente, de abandono o por qué no decirlo de dejar morir, en algunos casos, servicios públicos fundamentales. La reforma laboral, por ejemplo, abre más la mano con el tema de las ETT y la formación o las bonificaciones en la contratación. ¿Por

qué no se elige, en lugar de esto, reformar unos servicios públicos de empleo cada vez más deteriorados? **Sólo con un sector público fuerte y, por supuesto, con una iniciativa social más intensa será posible salir del peligroso pozo** en el que nos encontramos.

## 8.2. INTERVENCIÓN DE BEGOÑA PÉREZ ERANSUS

### 8.2.1. Origen del problema del desempleo y la pobreza en España

Tanto el desempleo como la pobreza son problemas estructurales en nuestro país y, por tanto, precedentes a la crisis. Sin embargo, este nuevo contexto económico ha contribuido a ampliar e intensificar ambas problemáticas. Así, diversos estudios sociales como el Informe Foessa (2007), muestran la extensión de los procesos de pobreza y exclusión en España justo en los periodos previos a la crisis, lo que muestra las limitaciones de nuestro modelo de cohesión social, incluso en periodos de crecimiento económico. La crisis no sólo ha extendido a más población los procesos de vulnerabilidad sino que ha intensificado las situaciones de exclusión social.

La mayor incidencia de ambas problemáticas en este país viene derivada de la fragilidad de dos de los tres principales lazos de integración social:

- Un mercado laboral frágil, de baja cualificación, con serias dificultades para competir en la nueva economía globalizada y, por tanto, para mantener y generar empleo. Uno de los factores que durante algunos años ha permitido cierto desarrollo económico ha sido el menor coste de nuestra mano de obra, que atrajo a la industria de montaje del automóvil o el electrodoméstico europeo. Por otro lado, la industria agroalimentaria y el turismo son sectores que se han visto especialmente afectados por la competencia internacional y que, por tanto, han reducido su capacidad para mantener o crear empleo. Por último, la construcción ha constituido uno de los pocos sectores que ha mantenido elevadas tasas de ocupación gracias al crecimiento exponencial del precio de la vivienda, hasta el estallido de la burbuja inmobiliaria. Todas estas cuestiones han contribuido a un mayor impacto de la crisis en el mercado laboral de nuestro país. El empleo temporal generado en los años de crecimiento económico ha sido rápidamente destruido, especialmente entre los últimos en incorporarse al mercado laboral: jóvenes e inmigrantes.
- Unas políticas de protección social débiles, que se encuentran fuertemente vinculadas al requisito de cotización previa y que, por tanto, generan fuertes desigualdades entre pensionistas y desempleados en función del sector y de las trayectorias, más o menos

largas, de relación con el mercado laboral. Además de la juventud del sistema y su corta cobertura, en comparación al resto de sistemas de protección del desempleo en Europa, en España, diversas reformas llevadas a cabo en los años noventa redujeron aún más la protección de las prestaciones, ampliando de 6 a 12 meses el período de cotización previa y reduciendo la calidad de las prestaciones. Este sistema, de nuevo, protege menos en el desempleo a aquellos que han tenido trayectorias caracterizadas por la temporalidad, es decir jóvenes y extranjeros, mientras que ofrece protección mayor y más larga a aquellos desempleados/as que han trabajado durante más tiempo y/o tenido acceso a salarios más altos. En cualquier caso, en lo que llevamos de crisis ha crecido progresivamente el número de desempleados/as que agotan la protección y se suman a los desempleados/as sin ingresos.

- De este modo, el único lazo de protección con el que cuentan las personas afectadas por el desempleo y la pobreza son sus familias. En efecto, en esta crisis, de nuevo la protección familiar ejerce de factor amortiguador que compensa las dificultades originadas por la falta de ingresos de empleo o prestaciones. Las familias redistribuyen ingresos de otros miembros con prestaciones (pensiones) o empleo y establecen estrategias de ahorro y actividad destinadas a favorecer la protección de sus miembros; de hecho, la falta de apoyo familiar se identifica como factor de caída desde el desempleo a la exclusión. Sin embargo, no todo el mundo cuenta con apoyo familiar, o éste se ha ido agotando. En este sentido, en los últimos años ha disminuido la capacidad protectora de muchas familias en España. A ello ha contribuido el enorme crecimiento del número de familias con todos sus miembros en paro, la disminución de ingresos y la modificación de las estructuras familiares, que hace a los hogares más vulnerables, especialmente a los compuestos por personas que viven solas y a los monoparentales.

Se identifica en esta crisis un colectivo especialmente afectado, el de las personas jóvenes, con o sin hijos, en procesos recientes de emancipación que optaron a trabajos temporales y ahora se encuentran en desempleo. También entre ellas, está especialmente afectada la población inmigrante. Desgraciadamente estas parejas y/o familias soportan niveles de endeudamiento superiores al resto por haber accedido a la propiedad de su vivienda en pleno apogeo de la burbuja inmobiliaria. Los efectos de la falta de ingresos en estos hogares se pueden leer en términos de privaciones (alimentación, medicamentos, ocio) y deudas, pero también en la incidencia de los problemas de salud física y mental y en de relaciones familiares entre sus miembros. En el caso de los menores, presentes en buena parte de estos

hogares, podemos prever problemas conductuales y consecuencias graves e irreversibles en la convivencia y en su rendimiento escolar.

### **8.2.2. Consecuencias de las políticas de austeridad**

Llama la atención el escaso seguimiento político y social que se está haciendo a los efectos de la crisis en la sociedad española. Frente a la gran atención que ocupa el seguimiento de los grandes indicadores macroeconómicos como la prima de riesgo, o el déficit, apenas se cuenta con indicadores ni información que nos permita, por un lado, seguir el impacto social de la crisis, más allá de las grandes cifras de desempleo y pobreza y, por otro, conocer quiénes son las personas y familias más afectadas y cuya situación corre riesgo de empeoramiento progresivo. Precisamente debido a esta falta de información, también llama la atención la puesta en marcha de estrategias de austeridad que no llevan consigo estudios de impacto, ni han sido sometidas a debates políticos o públicos en relación con las consecuencias sociales de las mismas.

Se esgrimen argumentos simples y en buena medida erróneos en relación con gran parte de las políticas sociales amenazadas por los recortes.

- En primer lugar, el argumento del coste de las políticas sociales se confunde a menudo con la escasa eficacia de los sistemas públicos, cuando si algo ha podido evidenciarse en la trayectoria de políticas sociales en este país y en el resto de Estados de bienestar europeos es, precisamente, la eficacia de las políticas sociales: sanitarias en la calidad y esperanza de vida de la población; educativas en la extensión de la igualdad de oportunidades y pensiones y prestaciones de desempleo en la redistribución de ingresos y la lucha contra la pobreza. Precisamente en esta crisis, frente a los fallos de los mercados financieros o la debilidad de los sectores productivos, las políticas sociales europeas han mostrado su eficacia amortiguando los efectos negativos de los mismos. Lo que debemos afrontar con un debate público es si estamos dispuestos a mantener el coste de estos mecanismos estabilizadores o, por el contrario, si los recortamos y estamos dispuestos a asumir los riesgos sociales de una sociedad cada vez más desigual y, por tanto, de una pérdida de cohesión social.
- En segundo lugar, otra de las afirmaciones categóricas y claramente erróneas que respaldan los recortes es asumir que el sector público provee servicios de bienestar (educación, sanidad, servicios sociales) de manera lenta, ineficaz y cara, mientras que el mercado, por el contrario, ofrece servicios de más calidad, más ágiles y a mejor precio. La evidencia de algunos procesos de descentralización llevados a cabo en sectores como el de servicios sociales, educación o sanidad en

determinadas comunidades autónomas nos muestra que ambas afirmaciones son erróneas. El sector público provee servicios de elevada calidad, con procesos de contratación basados en la capacidad de los profesionales, y sus servicios están sometidos a elevada vigilancia pública. Mientras que en la provisión de servicios de bienestar, el mercado no siempre acaba de funcionar correctamente de acuerdo a las leyes de oferta y demanda que, en otros sectores, pugnan por ofrecer a mejor relación calidad-precio. Por el contrario, a menudo encontramos en estos sectores situaciones de monopolios u oligopolios, en las que los clientes (particulares o administraciones) se ven obligados a pagar precios elevados sin tener información clara acerca de la idoneidad de los servicios contratados (atenciones sociosanitarias, etc.). La necesidad de mejorar la provisión pública y hacerla más ágil, más eficiente, no implica necesariamente su descentralización hacia la provisión privada. Por otro lado, esta última no debiera en ningún caso suponer el abandono de la responsabilidad pública en la planificación, diseño y establecimiento de criterios de calidad y evaluación en la provisión de servicios de bienestar a las personas.

### **8.2.3. Alternativas a esta política de austeridad**

Consideramos que el primer paso para hacer frente a las consecuencias sociales de la crisis es, precisamente, contar con información sobre los efectos de la misma, así como de las políticas de austeridad emprendidas. Esta información es indispensable para afrontar un proceso de debate público sobre las medidas más adecuadas para amortiguar los efectos de la crisis, y no aumentar el riesgo de pérdida de cohesión social.

Las políticas sociales no han sido las causantes del problema, sin embargo, pueden ser parte de la solución. El sector de servicios sociales a las personas (atención de 0 a 3 años, atención a la dependencia,) tiene alto rendimiento económico en muchos países europeos. Sin embargo, en nuestro país esta parte de la economía se encuentra sumergida o es provista por las familias de manera informal y con fuertes costes personales. Hacer emerger un sector de servicios personales de calidad bajo liderazgo público permitiría el doble objetivo de creación de empleo y riqueza económica y la cobertura de las necesidades sociales de las familias en España.

Por otro lado, la situación crítica de las familias más afectadas requiere de intervenciones urgentes de carácter preventivo que eviten el deterioro de las situaciones de salud, endeudamiento y convivencia de un sector de la población joven en España. El futuro de estas parejas y sus hijos requiere de intervenciones urgentes orientadas a favorecer una garantía de ingresos, el mantenimiento de la vivienda, el rendimiento escolar de los menores y el

acompañamiento social para mejorar la situación social de sus miembros y evitar el deterioro. En tanto en cuanto nuestro mercado laboral sea capaz de generar oportunidades laborales es preciso ofrecer mecanismos de subsistencia para los más vulnerables.

De hecho la experiencia muestra que la nueva oferta de puestos en una supuesta fase de recuperación, no iría a parar a los colectivos que más necesitan los ingresos o el empleo. Por el contrario, iría a parar a aquellos desempleados de mayor cualificación, experiencia y mejor capital relacional. De este modo, es probable que la situación de las personas más vulnerables sea más duradera que la propia crisis económica.

Lejos de los estereotipos de cronicidad, inactividad y dependencia de las prestaciones, los estudios de condiciones de vida de la población excluida muestran una elevada presencia de actividad en la lucha por la supervivencia: actividades sumergidas, trabajos en condiciones de explotación, estrategias de ahorro, etc. Por tanto, además de la cobertura de las necesidades mínimas, son necesarias medidas de cualificación de largo recorrido que permitan a estas personas abandonar esas actividades de explotación y estar mejor preparadas cuando se produzca la recuperación. La trayectoria de las entidades sociales que trabajan en la incorporación laboral cuenta con múltiples ejemplos de buenas prácticas de cualificación laboral vinculada a puestos reservados del mercado laboral, empresas contratadas bajo fórmulas de cláusulas sociales o empleos de empresas sociales nacidas del partenariado público-privado.

Las entidades de acción social están asumiendo la atención de las personas más golpeadas por la crisis y llevan a cabo una lucha diaria por dar cobertura a sus necesidades más básicas en un contexto de recursos escasos. Además, se plantea para ellas el reto de dar a conocer la situación de esta población y reivindicar la atención social, pública y política que su gravedad merece.

### **8.3. INTERVENCIÓN DE LUIS SANZO GONZÁLEZ**

Este documento desarrolla el esquema de presentación preparado para la Mesa Redonda celebrada en Madrid el día 15 de marzo de 2012, en el contexto de la Conferencia organizada por EAPN con el título Nuevas propuestas para nuevos tiempos. El objeto de la Mesa Redonda era analizar, a partir de tres preguntas concretas, los orígenes del paro, la pobreza y la exclusión en España y las consecuencias de la política de austeridad defendida por el Gobierno, planteando en ese marco posibles líneas de

actuación para el futuro<sup>36</sup>. Sin perjuicio del intento de dotar de una dimensión literaria al documento, debe recordarse que responde a un esquema diseñado para una breve introducción en Mesa Redonda, resultando por tanto muy sintético.

### **8.3.1. Los orígenes del paro, la pobreza y la exclusión en España**

#### *Un elemento estructural: una débil base productiva primaria y secundaria*

A la hora de considerar los orígenes del paro, la pobreza y la exclusión en España, el principal aspecto a destacar es que la crisis actual vuelve a poner de manifiesto las debilidades históricas de la economía española. Resulta en este sentido erróneo asociar en exclusiva esta crisis a problemas importados –la caída de Lehman Brothers y los posteriores vaivenes del euro- o a los efectos internos de la burbuja inmobiliaria.

En su papel histórico de economía periférica, España destaca por una posición económica dependiente que explica la precariedad de su base productiva primaria y secundaria sin que el impulso de la construcción y del sector servicios haya podido compensar esta carencia estructural. Esta posición de dependencia explica que, aun participando igualmente de la crisis, el conjunto de la UE no se enfrente a los fuertes incrementos del paro y de la pobreza que se observan en la mayor parte de España.

Comparando la situación española con la de los principales países situados en la parte occidental de la Unión Europea, se comprueba que carece de los puntos fuertes que permiten a esos países mantener una tasa de desempleo más moderada que la española, a pesar de haber sufrido en ocasiones tan intensamente como España el impacto de la crisis financiera de 2008.

Tomando como referencia los Estados más representativos de los distintos modelos de desarrollo existentes, recogidos en el Gráfico 66. Tasas de empleo por sectores en algunos Estados europeos., los puntos fuertes para el empleo en esos Estados son los siguientes:

- En Francia, una potente base de empleo estatal.
- En el Reino Unido, un amplio sistema de servicios a las empresas, en particular en el ámbito financiero, complementado con unos servicios públicos que, a pesar de su mala imagen, resultan más potentes en términos de empleo que los españoles.
- En los países nórdicos, un extenso desarrollo de los servicios públicos de educación, sanidad y servicios sociales.
- En Alemania, un sector industrial líder en alta tecnología.

---

36 Debe precisarse que las medidas planteadas para la reforma de la sanidad y la educación aún no se habían aprobado en la fecha mencionada, a la espera de la celebración de las elecciones andaluzas.

- Incluso en Italia, un modelo hasta ahora peculiar de reparto del trabajo, a través del acceso anticipado a la jubilación, que permite combinar tasas de empleo tan bajas como las españolas con niveles de desempleo mucho más reducidos que los existentes en España.

En realidad, España es un país que ha convivido históricamente con el paro, la temporalidad y la pobreza, habiendo sido hasta ahora incapaz de superar por completo la pesada herencia de su pasado económico.

Esa herencia recoge las consecuencias económicas de al menos cuatro circunstancias negativas. La primera hace referencia al fracaso de la primera industrialización. Considerada en su conjunto, España es incapaz de consolidar su revolución industrial a lo largo del siglo XIX. Sin perjuicio de la limitada capacidad de acumulación de capital en la esfera privada, buena parte de ese fracaso se relaciona con la posición dependiente del Estado en ese periodo. Por un lado, es incapaz de evitar el expolio de los productos del subsuelo español, con apenas algunas zonas capaces de beneficiarse secundariamente de la extracción de materiales, generando una capitalización suficiente para consolidar procesos de inversión empresarial (el caso del carbón en Asturias o del hierro en el País Vasco). Se somete casi por completo, por otro lado, a la lógica del capitalismo extranjero -franco-belga y británico en su mayor parte- en la política de infraestructuras del momento, en particular las relacionadas con la introducción y desarrollo del ferrocarril.

La segunda circunstancia es el retraso económico acumulado por la Dictadura franquista. Este retraso no sólo es atribuible a la política económica de los distintos gobiernos de Franco, en particular a la suicida orientación autárquica de la economía de posguerra. También debe mencionarse la tolerancia europea hacia la deriva política y económica de la Dictadura, una tolerancia rayana con la insolidaridad. Resulta así destacada la falta de apoyo de los países de Europa occidental, así como de EEUU, para facilitar una salida al subdesarrollo económico al que llevó la guerra civil y la posguerra. España, que contribuye con aporte de mano de obra barata al desarrollo europeo de las décadas de los 50 a 70, sólo consigue un acceso tardío al crecimiento propio de aquellos años. No se le aplica sino marginalmente además el principio de globalización económica, con grandes ventajas para los países que se benefician de sus salarios competitivamente bajos, una política que sí se aplicaría intensamente pocos años después a otros modelos dictatoriales o autoritarios (Taiwán, Corea del Sur, Indonesia o Brasil).

Estrechamente relacionada con el proceso anterior, debe mencionarse una realidad de la que nunca ha conseguido recuperarse España, la desindustrialización forzada y acelerada que se produce entre finales de los años 70 y primeros de los 80. Dos son los principales ganadores en ese proceso: los países autoritarios del Sudeste asiático y de Sudamérica ya mencionados y

los grandes grupos industriales occidentales, sobre todo europeos, que se hacen a bajo coste con la mejor parte de la industria española.

A los procesos históricos mencionados se añaden desde hace ya bastantes años las dificultades competitivas asociadas a la nueva fase de desarrollo de la globalización, particularmente destacadas en la industria. Aunque la profundización en el proceso de globalización tiene como principal exponente al sector secundario chino, sus implicaciones también pueden vislumbrarse en nuestra relación con el norte de África o con los países del este de Europa, siendo todo ello reflejo de una apuesta definitiva de los grandes grupos de poder por una globalización económica sin aparentes contrapesos. El resultado es un marco económico liberalizado de competencia con países con bajos salarios y muy reducidos estándares de protección social. En términos económicos, se trata probablemente del problema de mayor importancia al que se enfrenta el conjunto de Europa en la actualidad.

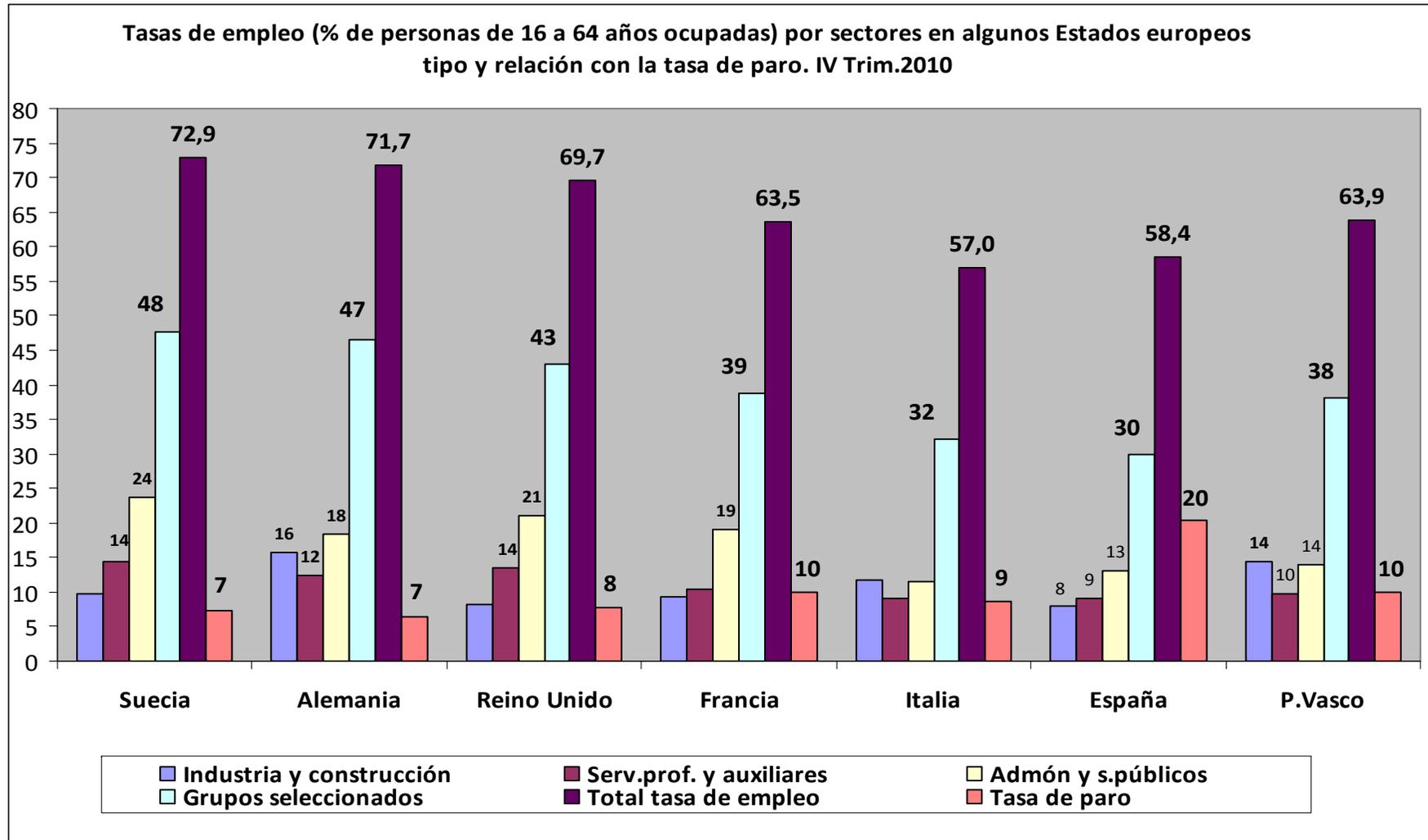
Conviene admitir por tanto que, dado su papel de economía periférica, el retraso de España en materia de empleo se relaciona con una base productiva primaria y secundaria insuficiente. Ésta es incapaz de sostener un impulso adecuado del sector servicios, en un contexto de alejamiento además de los niveles europeos de desarrollo de los servicios públicos, tanto los administrativos generales como los asociados al Estado de Bienestar (en gran parte, en este último caso, por una insuficiente voluntad de impulsar el esfuerzo fiscal necesario).

Los datos que se presentan en el Gráfico 66. Tasas de empleo por sectores en algunos Estados europeos., relativos a la tasa de empleo de la población de 16 a 64 años por sectores en algunos países tipo de Europa, y su relación con la tasa de paro, ponen de manifiesto lo señalado hasta ahora. Observando los indicadores de los cuatro países que superan claramente las tasas de empleo existentes en España – Suecia, Alemania, Reino Unido y Francia -, puede comprobarse la estrecha asociación existente entre el desfase en la tasa de empleo general y el existente en la tasa de empleo específica correspondiente a la suma de la industria y la construcción, los servicios profesionales y auxiliares y las ramas de Administración y servicios públicos generales (sanidad, educación y servicios sociales).

Como pone de manifiesto la crisis, el menor peso comparativo de España en los ámbitos señalados no ha podido suplirse de forma completa y estable en el pasado con la orientación selectiva de la economía hacia la construcción o el turismo. Y es poco probable que pueda conseguirse en el futuro con un modelo basado en la comercialización de bienes y servicios producidos o generados en el extranjero, otro de los ejes – o hay que olvidarlo– del crecimiento del empleo en España en las últimas décadas.

En conclusión, a pesar de su papel destacado, la burbuja inmobiliaria y la crisis de empleo en la construcción no constituyen el origen principal de los problemas sociales y económicos de España, de sus niveles de paro, temporalidad y pobreza.

Gráfico 66. Tasas de empleo por sectores en algunos Estados europeos.



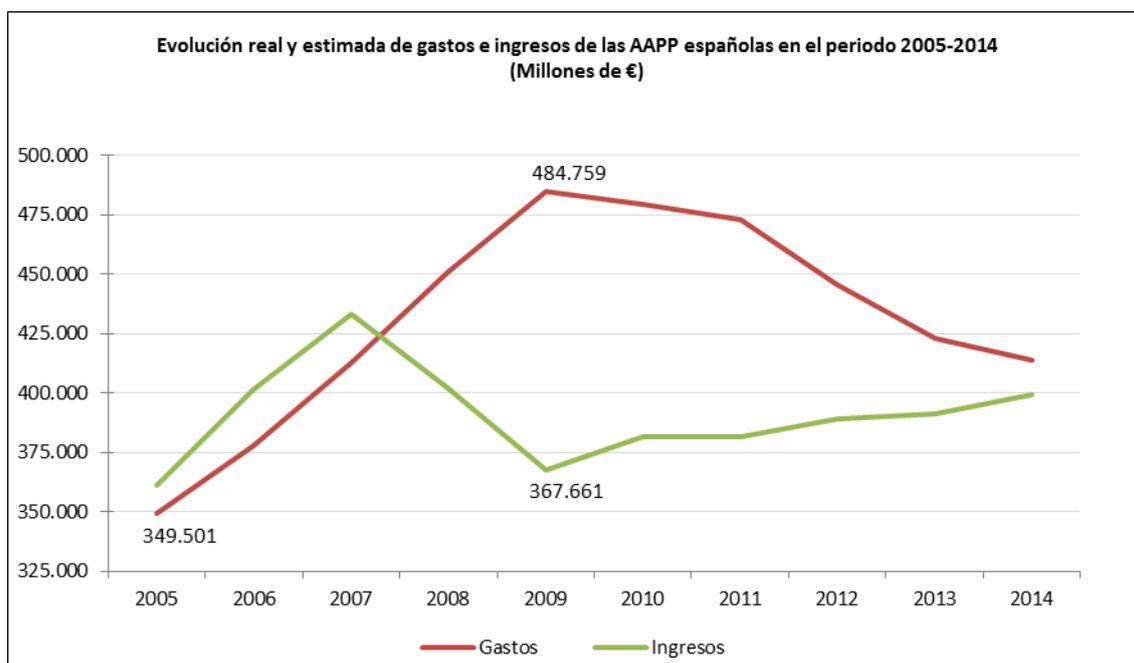
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Fuerzas de Trabajo de Eurostat (EU Labor Force Survey).

### *Y un elemento coyuntural: la crisis de la deuda pública*

La peculiar gestión de las políticas públicas en los años inmediatamente previos a la crisis y en los años posteriores a la misma, ha introducido un problema añadido a la economía española: la crisis de la deuda pública. Esta crisis es ante todo el resultado del desbordado incremento del gasto público que se observa entre 2005 y 2009.

En primer lugar, y de forma paradójica, puesto que se produce precisamente en el momento en el que se estaba llegando al límite del crecimiento económico del periodo 1995-2007, el Gobierno de España apuesta a partir de 2005 por un salto adelante en el impulso al Estado de Bienestar. El nuevo impulso se asocia a medidas relevantes como la introducción de la Renta Básica de Emancipación o la puesta en marcha del sistema de atención a la dependencia, aunque de partida sin resolver en este último caso algunas lagunas relativas a su financiación. Pero también incluye, en paralelo, otras actuaciones arriesgadas y de lógica discutible en el nuevo contexto de límites al crecimiento, como la deducción de 400 € del IRPF a asalariados, pensionistas y autónomos o la elevada cuantía del llamado cheque-bebé<sup>37</sup>.

**Gráfico 67. Evolución real y estimada de las AA.PP. españolas 2005-2014**



<sup>37</sup> La aprobación de este tipo de medidas no dejaba de resultar chocante en un país que aún no había llegado a consolidar programas de rentas mínimas que permitieran hacer efectivo, con carácter universal, el derecho a una existencia digna. Sólo el País Vasco, Navarra y, en menor medida, Asturias habían dado pasos decisivos en su política de garantía de ingresos suficientes para toda la población pero siempre en solitario, sin apoyo complementario por parte de la Administración Central del Estado.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las distintas AAPP españolas y Eurostat

Un segundo aspecto a destacar es la respuesta inicial a la crisis. En un contexto de derrumbamiento de los ingresos que ya se detecta entre 2007 y 2008, tal y como queda puesto de manifiesto en el Gráfico 67. Evolución real y estimada de las AA.PP. españolas 2005-2014, bajo el impulso del G20, del FMI, de la Comisión Europea y de la mayor parte de la intelligentsia económica, tanto española como extranjera, se adoptan sin embargo desde la Administración costosas políticas keynesianas de estímulos a la demanda, en particular el llamado Plan E (Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo).

Estas medidas no harán sino agravar las consecuencias de la presión al alza del gasto, impulsado tanto por factores estructurales (aumento del número y cuantía media de las pensiones, mayor presión sobre el sistema de salud, desarrollo del sistema de atención a la dependencia, etc.) como por aspectos coyunturales. En este sentido, se dispara en 2009 el gasto relacionado con las prestaciones por desempleo ante la masiva pérdida de puestos de trabajo en la economía española, poniéndose igualmente en marcha los fondos de apoyo a la reestructuración de un sector bancario en crisis.

Como puede comprobarse en el Gráfico 67. Evolución real y estimada de las AA.PP. españolas 2005-2014, el gasto de las Administraciones Públicas en España aumenta de 349.501 millones de euros en 2005 a 484.759 en 2009. A un ritmo de crecimiento anual medio del 8,5%, esto se traduce en un incremento del 38,7% en el gasto público en ese cuatrienio. Después de mantener un avance paralelo al del gasto hasta 2007, los ingresos inician a partir de entonces su caída para volver a situarse en 2009 en los niveles de 2005. En 2009, la cifra de ingresos se sitúa un 24,2% por debajo de la correspondiente a los gastos.

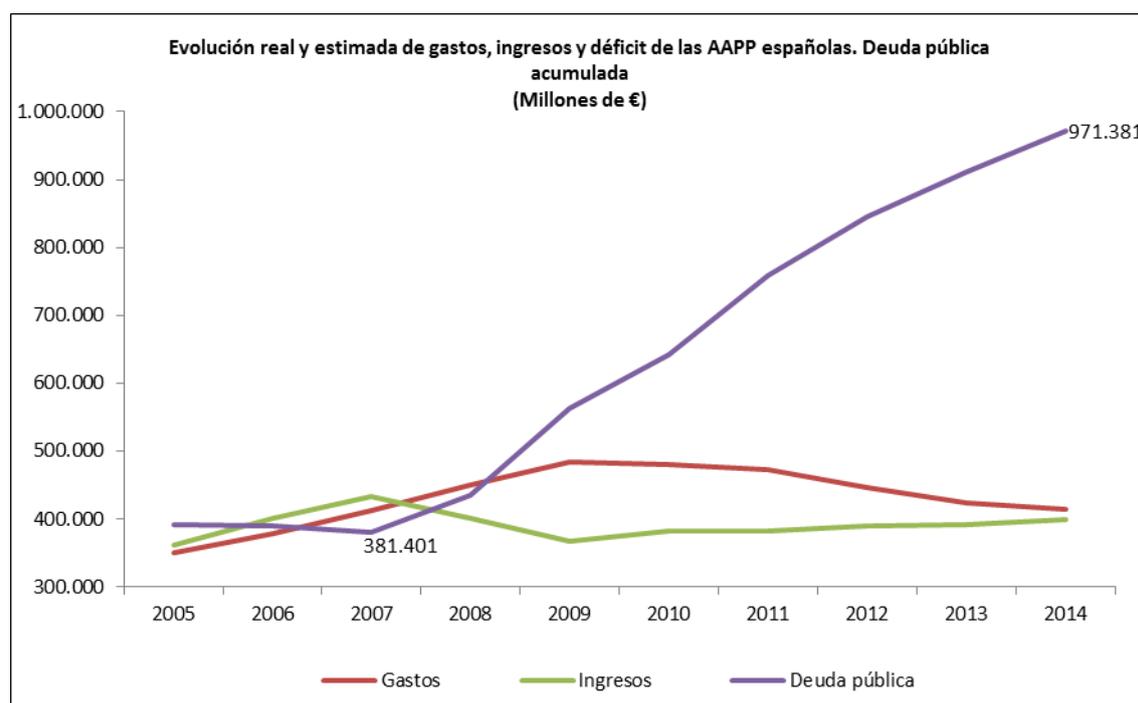
La dinámica negativa de endeudamiento que este desfase genera se ve además agravada por la falta de solidaridad europea ante la crisis de los países del Sur, privando a estos países de una política monetaria anticíclica y haciéndoles cargar con unos intereses desproporcionados por el acceso al crédito. La mayoría dominante en Europa prefiere asumir los inútiles costes asociados a la compra selectiva de deuda pública de los países periféricos, en los momentos de elevación de las primas de riesgo, que la alternativa más racional de la mutualización de los intereses de la deuda a través del sistema de eurobonos.

Por su parte, el Banco Central Europeo actúa sin tener en cuenta, como primer elemento de referencia en su toma de decisiones, la problemática de los países afectados por la crisis económica. Las prioridades las definen ante todo los países del núcleo central europeo, orientándose: a) mantener la apuesta deflacionaria de Alemania en materia de salarios, ampliándola al conjunto europeo y, de forma especial, a los países del Sur; b) garantizar la supervivencia de la banca europea ante su crisis financiera; y, en buena medida también, c) colocar en la

medida de lo posible a Italia fuera de las posiciones de riesgo. La evolución diferencial de la prima de riesgo italiana respecto a la española a partir de finales de 2001 pone de manifiesto la potencial relevancia de este último objetivo.

El resultado de la dinámica de endeudamiento que se inicia a partir de 2007 es un crecimiento acelerado de la deuda pública española en los últimos años, pasando de una cifra real de 381.401 millones de euros en aquel año a una estimada en casi un billón de euros (971.381 millones) a finales de 2014. El volumen de deuda pública acumulado se multiplicará por tanto por 2,5 en un periodo de apenas siete años, a un ritmo de crecimiento anual medio del 14,3%.

**Gráfico 68. Evolución gastos, ingresos y déficit de las AA.PP. españolas 2005-2014.**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las distintas AAPP españolas, Eurostat y Banco de España (Deuda Pública según el Protocolo de Déficit Excesivo).

### *Un país no suficientemente solidario*

La dinámica de ingresos y gastos analizada pone de manifiesto, por otra parte, una de las paradojas del desarrollo reciente del Estado de bienestar en España. Se ha pretendido ante todo consolidar este modelo de bienestar como subproducto del crecimiento económico, renunciando al mayor compromiso fiscal que se requería de la sociedad para poder converger en lo social con los países más avanzados de Europa.

Vivimos de hecho, y éste es un tercer factor decisivo a considerar, en un país que no ha sido – al menos hasta ahora – suficientemente solidario. Lo evidencian los altos niveles de fraude fiscal y la falta de compromiso de las capas más favorecidas del país, y no sólo de sus élites, con el desarrollo del Estado y de los

servicios públicos. Esta realidad se ha traducido en el periodo de crecimiento de 1995 a 2007 en un gasto social muy alejado de los niveles europeos a pesar del evidente acercamiento a los estándares de bienestar de los países desarrollados por parte de los colectivos más acomodados de la sociedad española.

El mayor exponente de esta falta de compromiso social es que, según los datos presentados recientemente por Eurostat, los ingresos de las Administraciones Públicas en España apenas representaron en 2011 un 35,1% del PIB, en contraste con la media del 45,2% del conjunto de los países del euro (Eurostat News Release 62/2012).

Aunque no necesariamente de forma consciente, las clases prósperas y acomodadas de nuestro país han convivido de forma totalmente normalizada con situaciones crónicas de alto nivel de desempleo, eventualidad, pobreza y desigualdad. Baste señalar al respecto que desde 1980, España sólo ha conocido tasas de paro inferiores al 10% entre 2005 y 2007, periodo en el que todavía se situaban entre el 8,3 y el 8,7%. Incluso en ese periodo aparentemente dulce, el riesgo de pobreza - medido en términos estrictos, esto es, en términos de insuficiente cobertura de las necesidades básicas - afectaba todavía a un 12,5% de la población<sup>38</sup>.

La naturalidad con la que se ha aceptado en España la ausencia de un sistema de garantía de ingresos mínimos para todos, digno de tal nombre, refleja la tendencia de las clases más favorecidas del país a aceptar las distintas formas de desigualdad y pobreza, incluso las más severas. En la actualidad, una de las manifestaciones ideológicas de esta actitud es la propensión a asociar los problemas sociales al comportamiento de las personas más desfavorecidas. Su plasmación política puede observarse en la renuncia a la reivindicación de derechos compartidos o en la introducción de distinciones en el diseño de la protección económica a los más desfavorecidos, como las que se formulan entre excluidos sociales y parados sin prestaciones.

Las secuelas de esta insuficiente solidaridad no han sido neutras. Al igual que sucedió con el incremento desorbitado de los costes de acceso a la vivienda derivados de la burbuja inmobiliaria, las consecuencias sociales han recaído sobre todo en la población más joven del país, entendiéndose por tal no tanto los menores de 25 años como el colectivo de adultos jóvenes, entre 25 y 39 años, el auténtico núcleo del problema social que afecta históricamente a España. La desestructuración demográfica de los últimos 30 años es la manifestación más

---

38 Se trata en este caso de una estimación propia realizada a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE, tratando de desarrollar las premisas que inspiran la aplicación del método EPDS introducido en la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales aplicada en el País Vasco. El indicador se calcula a partir de los datos de Renta Disponible de los hogares españoles en 2007.

nítida de la posición de desigualdad y desprotección de la población adulta joven en nuestro país.

Un hecho, por cierto, que no deja de reflejar un comportamiento social de riesgo de las clases más acomodadas en España. Se da así la paradoja de que, con frecuencia, la posición económica favorecida de ciertas capas medias y altas de la sociedad coincide en el tiempo con los límites a los que se enfrentan sus hijos e hijas: altamente formados pero sin perspectivas de entrar en el sistema productivo ante la falta de oportunidades laborales.

#### *Con una desigualdad territorial no resuelta*

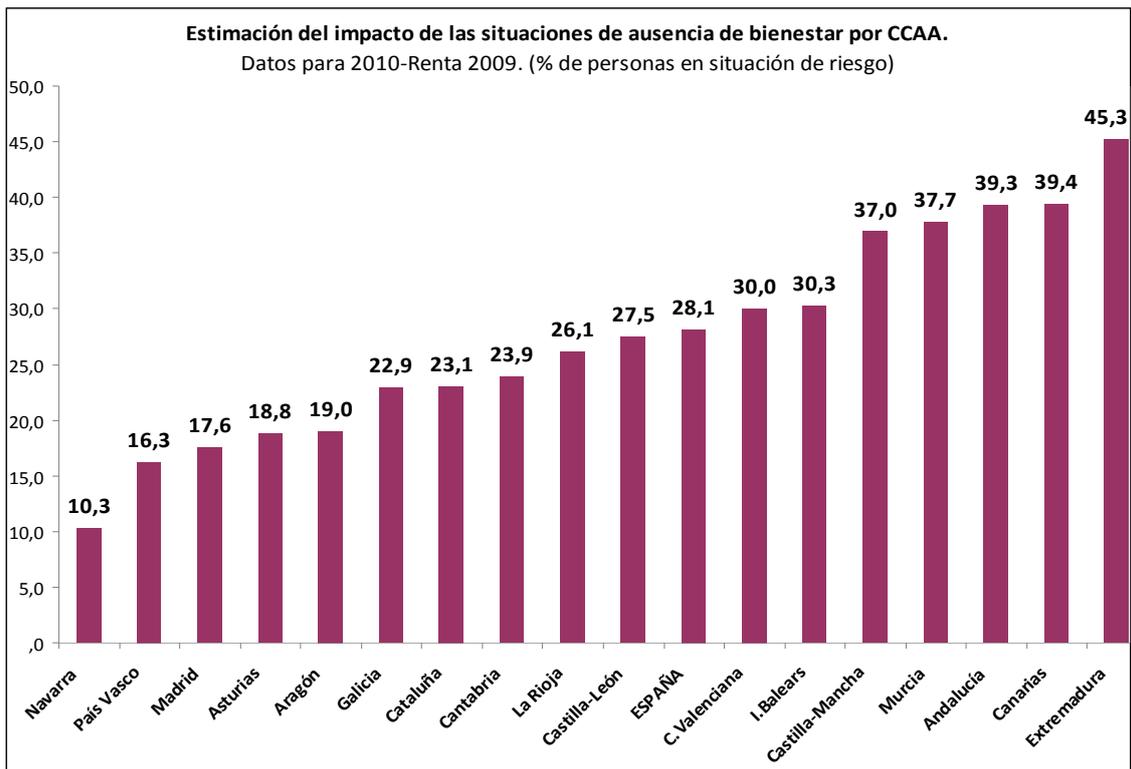
Un cuarto factor, que es a la vez causa y consecuencia de la crisis, es la persistencia de las fuertes desigualdades económicas entre territorios. Esta realidad desigual tiene una incidencia particularmente negativa en las comunidades autónomas del sur, comparativamente menos favorecidas por la orientación diferencial de la política social española hacia las personas mayores. Este modelo de política social explica en parte, de hecho, la mejor situación de los territorios más envejecidos del norte de España, a pesar de su menor dinamismo económico relativo en el periodo de crecimiento 1995-2007.

Con total crudeza, la crisis ha puesto de manifiesto los límites del proceso de convergencia en desarrollo que se esperaba del proceso de democratización de España y de su incorporación a Europa. Una de sus principales manifestaciones se relaciona con las fuertes diferencias existentes en las tasas de riesgo de ausencia de bienestar observadas en las distintas comunidades autónomas<sup>39</sup>. Los resultados autonómicos en este indicador, tal y como se constata en el Gráfico 69. Ausencia de bienestar. (% personas por CC.AA.), muestran una gran distancia entre las zonas mejor y peor posicionadas. En este sentido, las cifras cercanas o inferiores al 15% de Navarra y el País Vasco contrastan con niveles que se acercan o superan el 40% en Andalucía, Canarias y Extremadura.

---

39 La tasa de riesgo de ausencia de bienestar mide el impacto relativo que suponen las personas residentes en hogares con ingresos insuficientes para cubrir los gastos necesarios para alcanzar el nivel de bienestar mínimo esperado en una determinada sociedad.

Gráfico 69. Ausencia de bienestar. (% personas por CC.AA.)

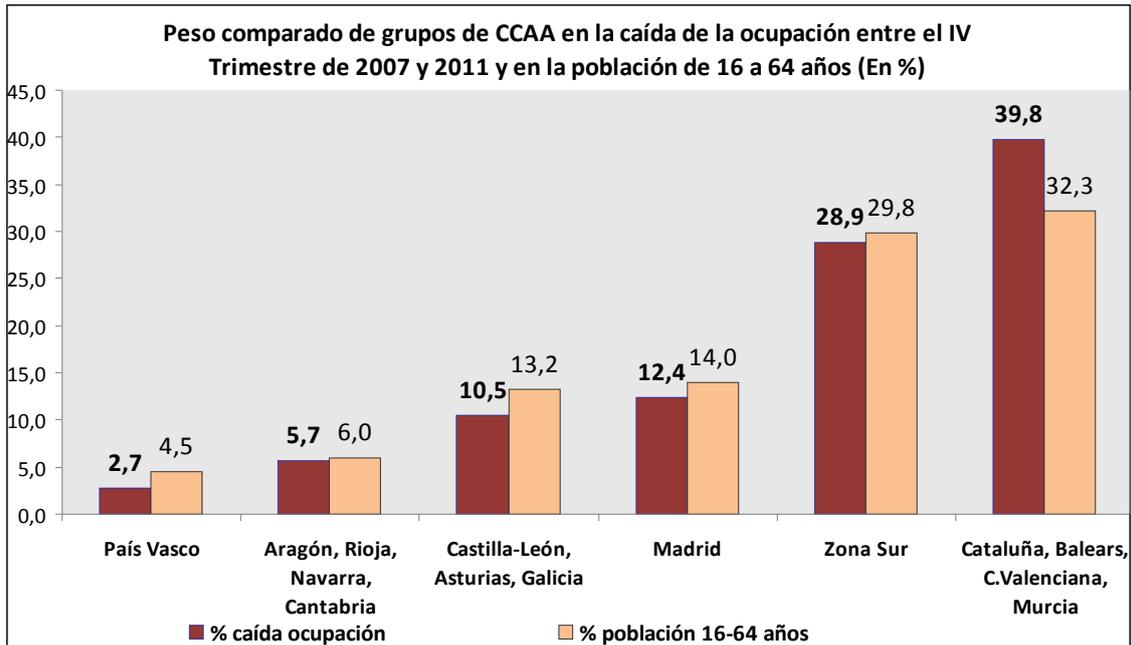


Fuente: Elaboración propia, de acuerdo con una aplicación adaptada del método EPDS y datos de la ECV 2010 (Datos de Renta para 2009).

En líneas más generales, el riesgo de vivir una realidad económica marcada por la ausencia de bienestar resulta muy elevado en las distintas comunidades del sur de España –Canarias, Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha-. Se extiende también sin embargo a la franja oriental del país, incluyendo a Murcia, la Comunidad Valenciana y las Baleares. En todas estas comunidades autónomas, el indicador se sitúa cerca del 30% o lo supera.

No se trata únicamente de constatar la dimensión social de las desigualdades existentes sino de valorar las implicaciones de las mismas para el crecimiento económico. El potencial económico de España sería completamente diferente si las regiones más desfavorecidas tuvieran un nivel de consumo más acorde con el que corresponde a las zonas con mayores niveles de bienestar. Con la excepción de Castilla-León y La Rioja, las comunidades autónomas de la zona norte de España, incluyendo Cataluña, tienen tasas de riesgo de ausencia de bienestar que resultan inferiores al 24%, alejándose claramente de las observadas en las regiones del sur y del este.

Gráfico 70. Contribución proporcional a caída nacional de ocupación según peso población 16-64 años durante la crisis.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa del INE (EPA).

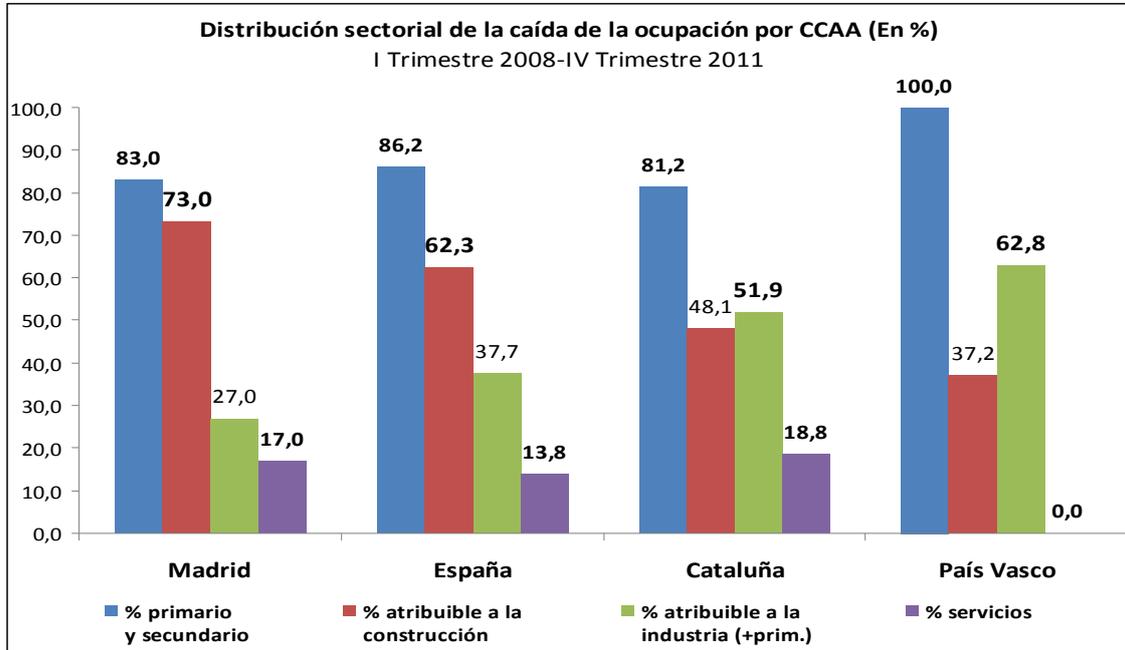
Pero la crisis introduce también algunos elementos nuevos en el análisis de las desigualdades territoriales. Destaca en particular el deterioro ocupacional del este y noreste español. En este sentido, el único grupo de comunidades autónomas que contribuye entre 2007 y 2011 a la caída de ocupación, en una proporción superior a su peso relativo en la población de 16 a 64 años, es el que conforman Cataluña, Baleares, Comunidad Valenciana y Murcia. Tal y como revela el Gráfico 70. Contribución proporcional a caída nacional de ocupación según peso población 16-64 años durante la crisis., con un 32,3% de la población ocupada, estas cuatro áreas recogen un 39,8% de la caída de la ocupación registrada en el cuatrienio considerado.

Esta evolución se vincula en buena medida a la crisis de crecimiento del sector inmobiliario en unas áreas con fuerte potencial de desarrollo en el sector de la construcción vinculado al turismo costero. Pero no es el único factor a tener en cuenta en zonas como Cataluña, tal y como puede comprobarse en el Gráfico 71. Distribución sectorial de caída de ocupación por CC. AA..

Aunque comparte con el resto de comunidades autónomas la concentración dominante de la crisis de empleo del periodo 2008-2011 en los sectores no de servicios, Cataluña se aleja del conjunto de España, así como de otras zonas de similar perfil de desarrollo, en la distribución interna de la caída ocupacional que caracteriza a esos sectores. A diferencia de Madrid, donde la pérdida de ocupación en los sectores no de servicios es atribuible en un 73% a la crisis de la

construcción, en el territorio catalán la incidencia de la construcción se reduce a un 48,1%. La parte mayoritaria del descenso de ocupación corresponde a la industria, un dato relevante si se tiene en cuenta que se trata de una de las zonas de concentración histórica del sector industrial en España.

Gráfico 71. Distribución sectorial de caída de ocupación por CC. AA.



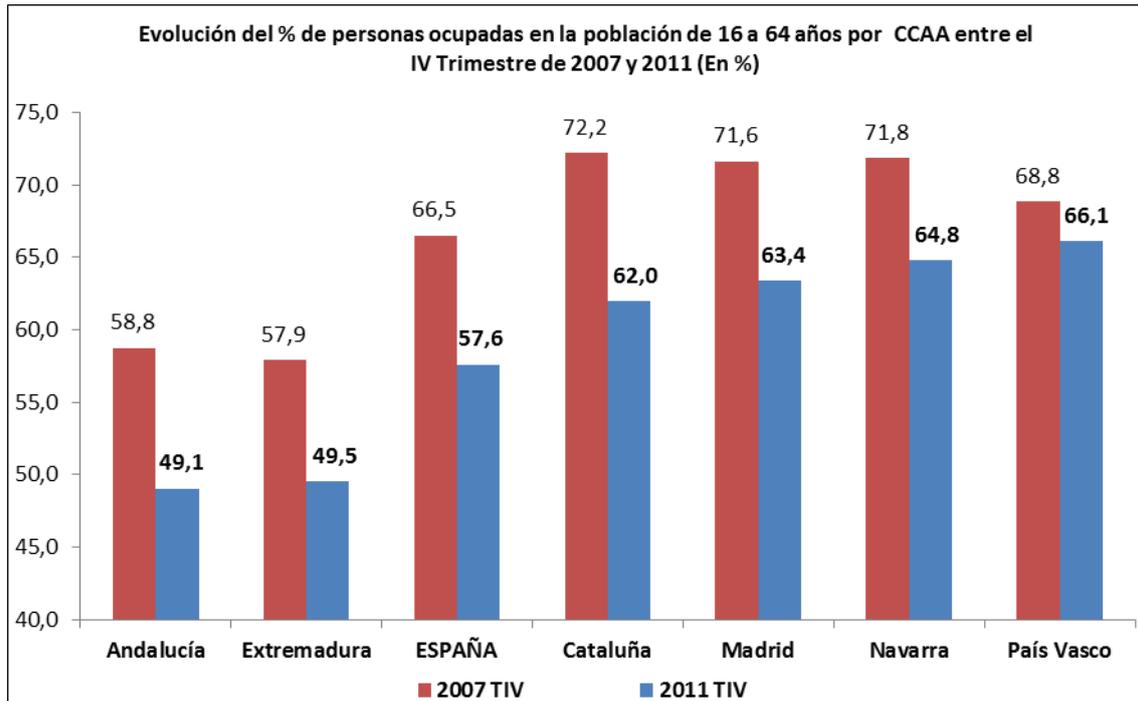
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa del INE (EPA).

La componente industrial de la crisis de finales de la década también está presente en el País Vasco, territorio en el que un 62,8% del descenso ocupacional se relaciona ante todo con la industria. Aunque parte de la evolución se relaciona con la caída de la demanda inducida por la construcción (demanda de cemento, de electrodomésticos, etc.), no se trata del único factor a considerar. Sería erróneo no introducir, en el análisis de la crisis, la competencia creciente a la que desde primeros de siglo se ve sometido el sector secundario en el nuevo contexto de desarrollo de la globalización.

Los % atribuibles a la construcción y a la industria (más el sector primario) reflejan la distribución de la caída interna atribuible al conjunto del sector primario y secundario.

Otro aspecto relevante a destacar es que la evolución reciente del empleo muestra diferentes comportamientos entre las zonas con mayor nivel de desarrollo económico. Los datos del Gráfico 72. Evolución por CC. AA. de personas ocupadas durante la crisis., muestran, en este sentido, la mayor resistencia de las tasas de empleo en las comunidades forales, en particular en el País Vasco, en comparación con lo que se observa en zonas como Cataluña o Madrid.

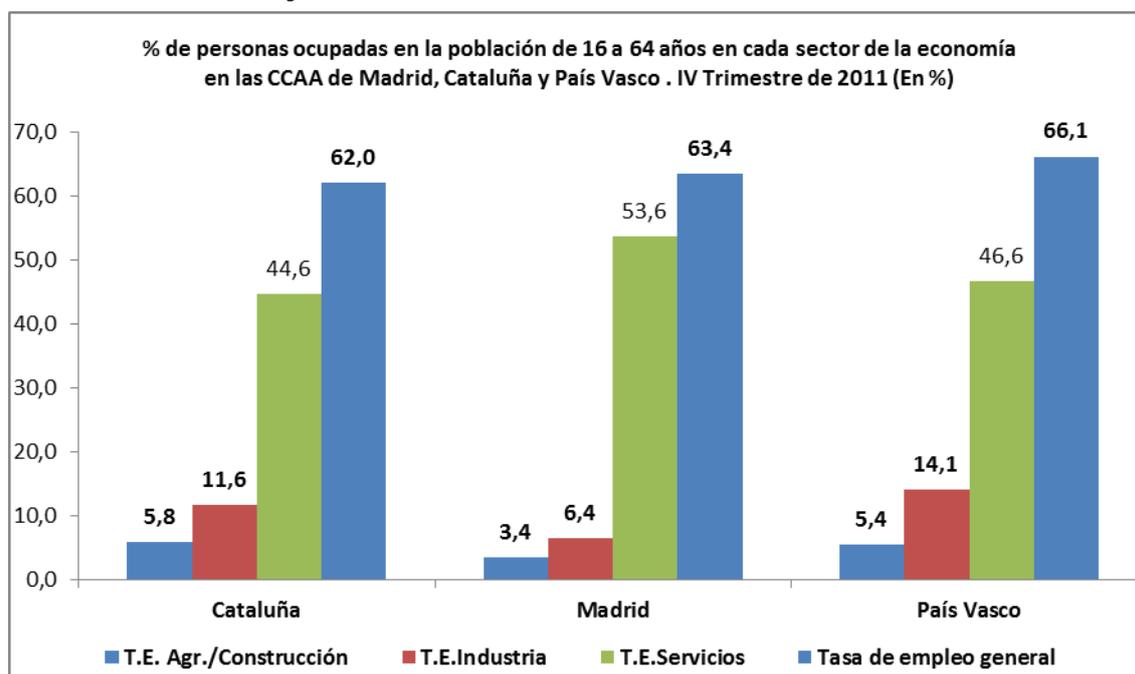
Gráfico 72. Evolución por CC. AA. de personas ocupadas durante la crisis.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa del INE (EPA).

Esta evolución pone de manifiesto los límites de las políticas industriales y de servicios de Madrid y Cataluña. Mientras Madrid pierde de vista la conveniencia de un desarrollo no exclusivamente basado en la especialización en el sector servicios, Cataluña sufre las consecuencias de su debilidad comparada con la comunidad capital en esta materia pero también de otros factores complementarios. Además de su deterioro industrial, en parte asociado a la pérdida de centralidad del sector manufacturero tradicional en el que fundamentó gran parte de su progreso económico en el pasado, es probable que también resulte relevante un modelo de país en exceso centralizado en el área de Barcelona. El modelo de desarrollo catalán resulta, en este sentido, sustancialmente diferente al modelo multipolar que se consolida en el periodo de crecimiento en las comunidades forales, en particular en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Gráfico 73. % de personas ocupadas de 16 a 64 años por sector económico en las CCAA de Madrid, Cataluña y País Vasco. IV T 2011.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa del INE (EPA).

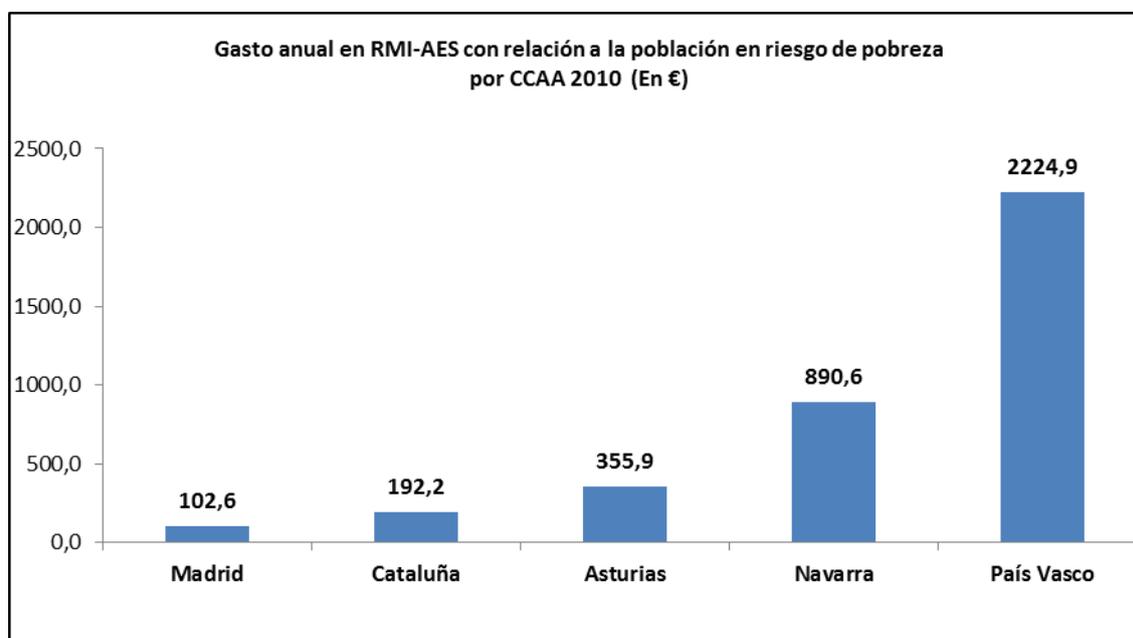
### *El mito de la contradicción entre Bienestar y Desarrollo Económico*

Pero la diferente posición de Madrid y Cataluña respecto al País Vasco no sólo refleja la existencia de una estructura económica más equilibrada en esta última comunidad autónoma. También pone de manifiesto otros dos aspectos fundamentales. En el contexto español, por una parte, la actual situación de Euskadi revela la correlación positiva existente entre mayores niveles de bienestar social y crecimiento económico estable, situándose tanto el País Vasco como Navarra por encima de comunidades como Madrid o Barcelona en el desarrollo del Estado de Bienestar. Por otra parte, lo que es aún más importante, se comprueba que ciertas comunidades del Estado sí han sido capaces de acercarse en los últimos años a los países centrales de la Unión Europea en su dinámica social y económica.

Por lo que respecta al primer punto, lejos de reflejar una limitación, la aplicación de políticas sociales más desarrolladas ha contribuido a la situación económica más favorable de las comunidades forales. Aunque su posición de liderazgo en lo social podría mostrarse respecto a muy variados indicadores, el más ilustrativo – por reflejar una muy nítida separación respecto a la línea de actuación dominante en el resto del Estado – es el que se deriva de la aplicación de las políticas de garantía de ingresos. Como evidencian los datos del Gráfico 74. Gasto anual en RMI-AES por cada persona en riesgo de pobreza por CCAA 2010 (En €), existe una obvia diferenciación entre el gasto realizado en el País Vasco o Navarra, en materia de protección económica a los colectivos

más empobrecidos, respecto al realizado en comunidades como Madrid o Barcelona. Mientras en 2010, el País Vasco destinaba una media de 2.225 € por persona en riesgo de pobreza a políticas de garantía de ingresos, por 891 en Navarra, la cifra se reducía a 192 en Cataluña y a 103 en Madrid.

**Gráfico 74. Gasto anual en RMI-AES por cada persona en riesgo de pobreza por CCAA 2010 (En €)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MTAS para el gasto en Rentas Mínimas de Inserción y Ayudas de Emergencia Social y de la ECV del INE en lo relativo a una estimación propia del volumen de personas en riesgo de pobreza de acuerdo con el indicador EPDS.

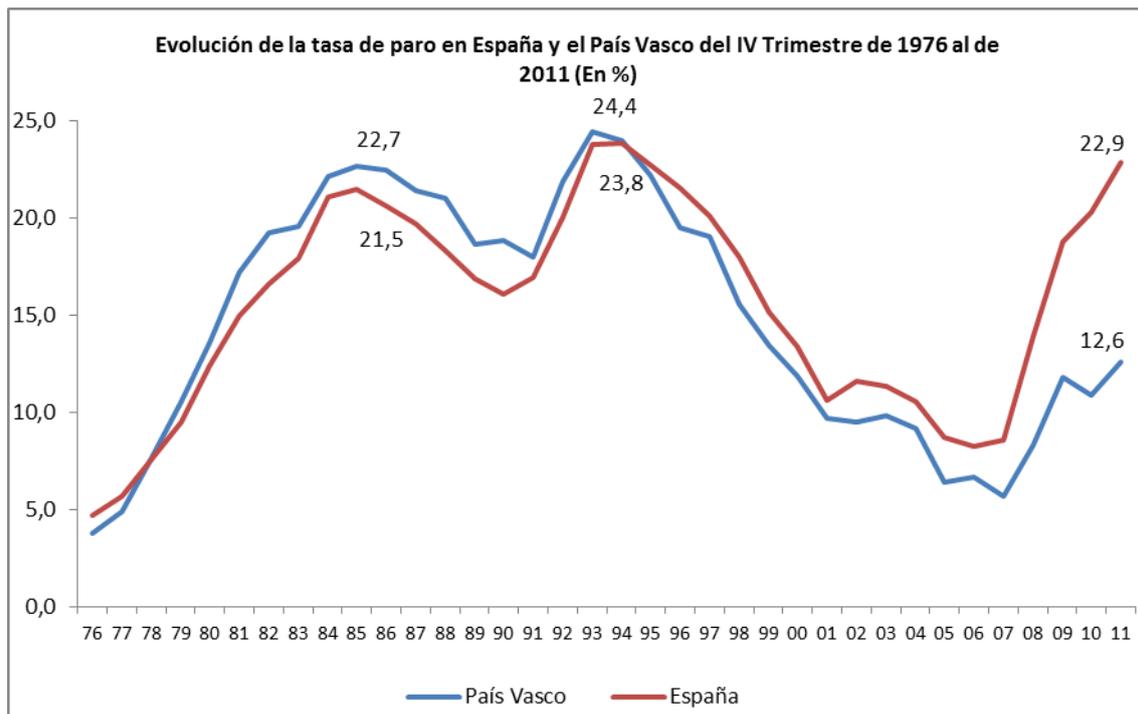
Con respecto al segundo punto, es importante resaltar que, si puede en buena medida hablarse en la mayor parte de España de oportunidad perdida para la reducción de la pobreza y la exclusión al referirse a lo ocurrido en el largo periodo de crecimiento anterior a la crisis, no puede sostenerse esta tesis para el conjunto del territorio estatal. Aun cuando la larga persistencia de la recesión pueda acabar teniendo consecuencias muy graves también en Navarra o en Euskadi si se prolonga durante mucho más tiempo, a finales de la pasada década resultaba evidente que algunas comunidades del Estado habían escapado a la lógica de tasas de desempleo cercanas al 20% prácticamente en paralelo a la reaparición de los tiempos de crisis.

Si se observan los datos presentados en su momento en el Gráfico 66. Tasas de empleo por sectores en algunos Estados europeos., por ejemplo, las tasas de empleo y de paro de zonas como el País Vasco se alejan claramente a finales de 2010 de la realidad española general para acercarse a los niveles de países como Francia o Italia, en un contexto además de menor presión del déficit y de

la deuda. Como en esos países, y en contraposición al caso general de España, la clave se vincula tanto a un mayor peso de la industria en Euskadi como a una presencia relativa superior de los servicios avanzados, tanto los profesionales y auxiliares como los vinculados a los servicios públicos y al desarrollo del Estado de Bienestar (educación, sanidad y servicios sociales). Frente a un 30% de la población de 16 a 64 años ocupada en esos sectores en España a finales de 2010, la proporción llega al 38% en el País Vasco.

Pero más aún que el alejamiento entre el País Vasco y España en los niveles de desempleo actuales, el dato más destacable es el que muestra la separación de la dinámica vasca reciente, al menos hasta primeros de 2012, respecto del comportamiento detectado en crisis económicas anteriores. Las tasas de paro de Euskadi no sólo se alejan de las españolas sino de sus propios niveles de desempleo del 23-25% en los periodos más álgidos de las crisis de mediados de los 80 y primeros de los 90, siempre superiores además a los registrados en el conjunto del Estado.

**Gráfico 75. Evolución de la tasa de paro en España y el País Vasco del IV Trimestre de 1976 al de 2011 (En %)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa del INE (EPA).

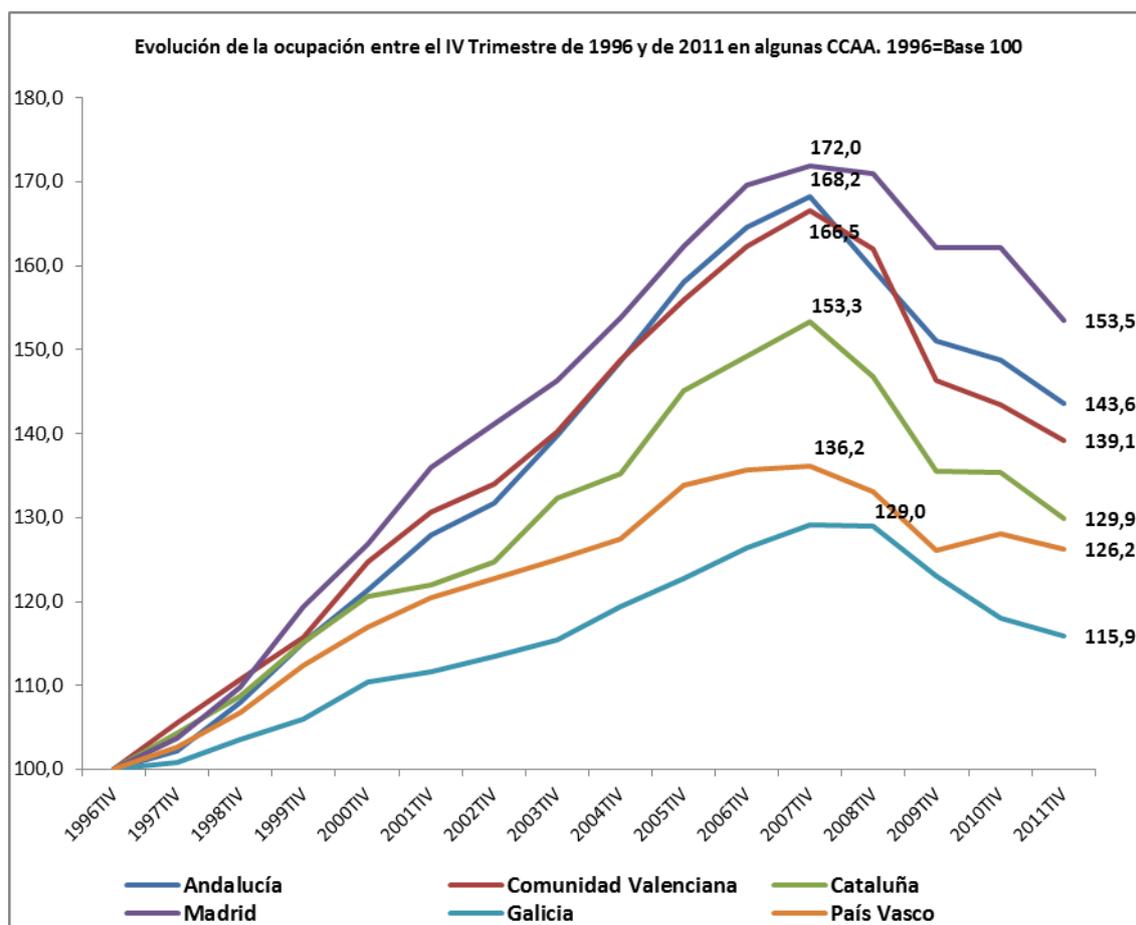
Es ante todo este cambio el que conviene subrayar en el caso del País Vasco. Es el que ha permitido consolidar una mejora en las condiciones de vida que, incluso en el contexto de crisis que vivimos, sigue siendo evidente cuando se comparan con las existentes en los años 80 o primeros de los 90<sup>40</sup>.

Es importante comprobar que estos resultados se han conseguido sin que el País Vasco haya destacado por un dinamismo económico especial en el contexto español reciente. El impulso económico asociado al modelo de desarrollo de los años 1995-2007 benefició mucho más a otras zonas del Estado, tal y como pone de manifiesto el Gráfico 76. Evolución de la ocupación entre el IV Trimestre de 1996 y de 2011 en algunas CCAA. 1996=Base 100. Los datos del gráfico muestran, en este sentido, que frente al aumento de la ocupación en un 36,2% entre 1996 y 2007 en el caso de Euskadi, el incremento llegó en ese periodo al 53,3% en Cataluña y a cifras del 66,5 al 72% en comunidades como Madrid, Andalucía o la Comunidad Valenciana.

---

40 La evolución de los indicadores de riesgo de pobreza y ausencia de bienestar en el País Vasco muestra una significativa reducción de las tasas hasta mediados de la pasada década. Aunque los indicadores de riesgo remontan en 2010 hasta acercarse a los niveles de 2004/2005, las tasas de ausencia de bienestar EPDS en el País Vasco se reducen del 31,5% en 1986 a cifras inferiores al 20% en 2010 y las de pobreza real del 8,3% de 1986 a cifras de alrededor del 3-4% en el periodo 2004-2010. A pesar de procesos como la inmigración, la salida masiva a la vida independiente en el periodo 1995-2007 de población joven afectada por las sucesivas crisis de los años 80 y 90, y de la propia crisis actual, los indicadores de ausencia de bienestar y de pobreza real del País Vasco aún se mantienen en 2010 claramente por debajo de los observados en 1986 y 1996.

Gráfico 76. Evolución de la ocupación entre el IV Trimestre de 1996 y de 2011 en algunas CCAA. 1996=Base 100



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Población Activa del INE (EPA).

Aunque se trata de un debate que debería considerar muchos otros factores<sup>41</sup>, la experiencia de comunidades autónomas como la del País Vasco pone en todo caso de manifiesto que la relación entre política social y desarrollo económico ha sido positiva y no negativa en el contexto reciente de la historia económica española. Las zonas que han realizado mayor esfuerzo social han sufrido menos el impacto económico de la crisis, han tenido una dinámica más cercana a la de los países europeos y se sitúan en la actualidad con las tasas de empleo más elevadas de España (y, en paralelo, con las menores tasas de desempleo). Ésta

41 La posición favorable de Euskadi también se relaciona con una mayor consolidación de la base primaria y secundaria de la economía, sin dependencia excesiva del sector de la construcción, la fuerte reducción de las desigualdades territoriales internas, la menor deuda pública acumulada o ciertas especificidades económicas, como la importancia relativa de la Economía Social. Otro factor relevante es la menor presión inmigratoria observada en esa comunidad autónoma durante los años de fuerte expansión de la economía.

es una conclusión decisiva para el correcto diagnóstico de los aspectos considerados en esta Mesa Redonda.

### **8.3.2. Las consecuencias de la política de austeridad en España**

#### *La crisis del Estado de Bienestar*

##### *a) Recorte de servicios y prestaciones y liberalización de las relaciones laborales*

El impacto más evidente de la política de austeridad defendida por los dos equipos al mando del Gobierno de España a partir de 2010 será una notable reducción del gasto público en los próximos años. Supondrá una caída situada en alrededor de 65.670 millones de € en el periodo 2010-2014.

Aunque el gasto público previsto para 2014 será similar al de 2007, el año de mayor desarrollo del Estado de Bienestar en España, el esfuerzo de contención se producirá en un contexto marcado por la necesidad de afrontar un volumen extraordinario de gasto derivado de la propia crisis económica. Destacan, entre las principales partidas a considerar, las relacionadas con la participación de España en los fondos de rescate europeos, el incremento de la cuantía asociada a la amortización y los intereses de la deuda, una factura muy elevada en concepto de prestaciones de desempleo y las aportaciones a los fondos de reestructuración bancaria o los relacionados con la liquidación de la deuda municipal y autonómica con sus proveedores.

El impacto de los recortes se centrará así, en lo fundamental, en el gasto ordinario y en la inversión de las Administraciones Públicas. Como ya se está comprobando, las implicaciones serán muy negativas para el gasto social, pudiendo llegar a afectar a los fundamentos básicos del Estado de Bienestar. Se resentirá además el desarrollo del sistema público de servicios, así como en general el conjunto de la economía, con una perspectiva de crecimiento negativo en 2012 y 2013. Todo esto supondrá un alejamiento aún mayor a medio plazo de España de los niveles de empleo y de gasto social propios de los países líderes en Europa. La crisis de mantenimiento del sistema de servicios públicos ya está mostrando con toda su crudeza su intensidad en la atención a la dependencia, la educación o y, de forma particularmente intensa, la sanidad.

Las implicaciones del recorte en el gasto se verán acentuadas además por un proceso acelerado de envejecimiento que provoca una tendencia al alza de las necesidades (pensiones, atención sanitaria, protección a la dependencia, demanda de servicios de cuidado, etc.) y que acentuará las consecuencias sociales del ajuste. De hecho, la crisis ha adelantado al momento histórico actual la entrada en déficit del sistema de pensiones de la seguridad social, un escenario que se proyectaba para mediados de la próxima década.

Las implicaciones del proceso descrito son previsibles a la vista de los negativos efectos de los ajustes realizados durante los últimos años de la Administración de Rodríguez Zapatero, un periodo marcado por el fuerte repunte de la tasa de paro

y de los indicadores de pobreza. El incremento del 19,5 al 21,8% en el indicador Eurostat de pobreza (60% de la mediana) que se observa entre 2008 y 2010 es una clara indicación del impacto de la crisis en la dimensión social<sup>42</sup>. La evolución de los indicadores AROPE (at risk of poverty and/or exclusion) son aún más llamativos, con un aumento del 22,9 al 26,7% entre 2008 y 2011.

Desde el punto de vista de las principales variables demográficas, dos tendencias llaman la atención en este contexto evolutivo. Por una parte, destaca el deterioro de la situación de la población más joven, convirtiéndose el colectivo de menores de 16 años en el más afectado por los indicadores de riesgo de pobreza y exclusión. El indicador Eurostat de pobreza aumenta así de 23,3% en 2008 a 26,5% en 2010, superando las cifras situadas entre el 21-22% en la población mayor de 16 años. Esta evolución se asocia en parte a la notable mejora de la situación de la población mayor de 65 años, con una reducción de la tasa Eurostat de pobreza del 25,2 al 21,7%, un cambio que refleja la orientación diferencial de la política social española hacia las personas de mayor edad<sup>43</sup>.

Otra tendencia a mencionar es el acercamiento de los indicadores Eurostat de pobreza y AROPE por sexo. Aunque en un contexto en todos los casos alcista, el mayor impacto de la crisis en sectores de presencia dominante de población masculina, como la industria o la construcción, se está traduciendo en un mayor incremento relativo de las situaciones de riesgo entre los hombres. De esta forma, el diferencial en los indicadores de riesgo de pobreza se reduce de 2,3 puntos en 2008 a 1,5 en 2010 y de 2,6 a 1 punto entre 2008 y 2011 en lo relativo al indicador AROPE.

El impacto de los recortes se ve además acentuado desde 2001 por una coyuntura económica que ha contribuido a la reducción del crecimiento

---

42 Debe señalarse que los datos de renta de las distintas operaciones de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE corresponden al año anterior al periodo de realización de la encuestación. De esta forma, por ejemplo, los datos de renta de la ECV de 2009 corresponden a 2008 o los de 2011 a 2010. En el documento se presentan las tasas de riesgo de pobreza Eurostat en relación al año al que corresponden los datos de renta recogidos en la encuestación.

43 El cambio señalado refleja tanto la mejora a largo plazo en las cuantías de las pensiones, al menos hasta la nueva reforma de 2011, como los efectos de la política de apoyo a las personas con dependencia. Ésta se vincula en parte, en especial a través del sistema de cuidadores no profesionales, a una mejora de la renta a disposición de las personas mayores.

esperado en la economía europea y mundial<sup>44</sup>. En esta coyuntura y sin contramedidas potentes, lideradas necesariamente por la Unión Europea, España seguirá durante muchos años enfrentándose a las altas y crónicas tasas de pobreza y precariedad que le han caracterizado en el periodo democrático, con un elevado desempleo, fuertes tasas de temporalidad y una importante bolsa de subempleo de personas con alto nivel de cualificación<sup>45</sup>.

Las implicaciones para el modelo de Estado de Bienestar se verán acentuadas si, una vez superada la crisis, se apuesta por una política de crecimiento económico basada en la reducción de la carga fiscal, consolidando el proceso de reducción del gasto de las Administraciones Públicas.

A los recortes que afectarán al sistema de servicios públicos será necesario añadir las previsibles consecuencias de la liberalización de las relaciones laborales que introduce la nueva reforma laboral. Teniendo en cuenta el análisis desarrollado por los especialistas que han considerado la reforma promovida por la Administración Rajoy, además de los previsibles ajustes coyunturales a la baja de las plantillas, destacan tres problemas de importancia con posibles implicaciones estructurales de cara al futuro.

En primer lugar, es de esperar un impacto negativo potencial de la reforma en la población empleada de mayor edad. La reforma laboral sitúa a este colectivo en una posición de mayor riesgo de sustitución en las empresas orientadas a la

---

44 El deterioro de la situación económica observado a partir del segundo trimestre de 2011 en España sólo es atribuible en parte a la caída de la demanda interna asociada a las medidas de reducción salarial, en especial entre el personal de las Administraciones Públicas, o a la subida del IVA introducida por el Gobierno de Rodríguez Zapatero. Una parte igualmente destacada se vincula a la caída de la demanda externa, en un contexto marcado por la tendencia alcista de los precios del petróleo, en particular por la guerra civil impulsada en Libia, y por las consecuencias del terremoto y tsunami de Japón. La interrupción observada en la exportación de componentes industriales japoneses al resto del mundo, después de afectar de forma decisiva a la industria de EEUU, tuvo en este sentido efectos destacados a partir de abril de 2011 en el potencial productivo de Europa y China.

45 No debe dejar de contemplarse en España el fenómeno de desplazamiento ocupacional asociado al nivel educativo. En un país en el que – con carácter estructural – no existen oportunidades laborales suficientes para la población con mayor nivel formativo, parte de ella se orienta hacia puestos de trabajo que por su cualificación deberían ser ocupados por personas menos formadas, acentuando las dificultades de acceso al empleo de los grupos menos cualificados. Por este motivo, uno de los mayores problemas laborales de España se relaciona con la necesidad de incrementar las oportunidades de empleo de la población mejor formada, oportunidades que se vinculan al desarrollo de la producción tecnologicada, la consolidación del empleo estatal y el crecimiento de los servicios asociados al desarrollo del Bienestar.

maximización de su productividad, potencialmente abiertas por tanto a contratar a personal más joven y con menores costes laborales. Este tipo de empresas puede plantear un escenario de renovación de sus plantillas, en especial si se enfrentan a un contexto de indicadores económicos negativos. Es por tanto probable un aumento diferencial del desempleo entre las personas mayores de 45 años, con implicaciones negativas para la consolidación futura del nivel económico de sus pensiones.

En un contexto económico más competitivo, es igualmente previsible un incremento de las dificultades a las que se enfrentará la población trabajadora de cara a conciliar la vida laboral y familiar. En este sentido, la desregulación y liberalización de las relaciones laborales puede tener un efecto negativo en el uso flexible de los mecanismos de conciliación susceptibles de mantener, al mismo tiempo, procesos normalizados de reproducción demográfica y de participación en el sistema productivo.

Resulta igualmente de esperar una notable presión a la baja del valor del trabajo que se deriva de una reforma orientada a la devaluación de los salarios reales. El efecto será una mayor caída de la demanda potencial de los hogares, un factor que no contribuirá positivamente al aumento de los ingresos fiscales de las Administraciones Públicas.

Aunque es evidente que, en un contexto de recuperación económica, la reforma facilitará la contratación, también lo es que contribuirá el desarrollo de un modelo de empresas con limitado compromiso social con sus trabajadores y trabajadoras.

#### *b) La posible americanización de España: ¿una apuesta arriesgada?*

La apuesta por la reducción del peso del Estado y la liberalización del modelo de relaciones laborales revela la opción por un modelo social y económico que, sin abandonar por completo los principios inspiradores del Estado de Bienestar europeo, converja en mayor medida con el liberalismo económico vigente en los EEUU. De esta forma, un Estado recortado en su dimensión y funciones se apoyaría en un mercado de trabajo mucho más flexible y desregulado para impulsar el crecimiento en los próximos años. La apuesta podría completarse en el futuro con reformas del sistema de pensiones, basadas en el principio de que el acceso de la población a prestaciones de supervivencia que puedan garantizar niveles suficientes de bienestar sea, cada vez más, una función del acceso a sistemas de protección complementarios.

Si en esto consiste realmente el futuro a divisar, los datos sociales y económicos históricos revelan que podría tratarse de una apuesta arriesgada. Lo revelan los datos de la Tabla 1 en la que se comparan algunos indicadores sociales y económicos básicos para dos zonas de importancia económica en sus respectivos Estados, el estado de Michigan en el caso de EEUU y el País Vasco en el caso español. Se trata en ambos casos de áreas muy dinámicas en la historia

económica moderna, con una fuerte capacidad de tracción suprarregional. Las dos, por otra parte, se ven afectadas desde hace muchos años por los procesos de ajuste a la globalización que afectan a la industria por lo que resulta útil comparar su evolución reciente.

Pues bien, incluso en el contexto de una tasa de paro algo mayor en Euskadi que en Michigan a finales de 2011 (12,6% por 11%), asociada sin embargo en el primer caso a la fase más aguda de la crisis y de un evidente repunte económico en el segundo, debe señalarse que los principales indicadores son más bien favorables para el caso vasco.

De esta forma, en un contexto de tasas de empleo cercanas (63,9% en Michigan y 63,2% en Euskadi), la capacidad de generación de empleo en los últimos años ha sido muy superior en el País Vasco, con un crecimiento de la ocupación entre 1993 y 2011 del 34% por apenas un 7,9% en Michigan. El proceso de creación de puestos de trabajo ha sido posible, además, en un contexto social que previene más claramente los riesgos sociales que afectan a la población. Tomando como referencia para el análisis comparativo del impacto de la pobreza los indicadores de inseguridad en el acceso a una alimentación adecuada, se constata que, frente a un 14,7% de población en situación de riesgo en Michigan en 2008-2010, una cifra similar a la media general de EEUU, la proporción es inferior en más de un 50% en el País Vasco, reduciéndose el nivel del indicador al 6,7%. La distancia relativa es aún mayor, 5,7 frente a 2,1%, si se consideran las modalidades más graves de restricción en el acceso a la alimentación.

La apuesta por la americanización no puede perder de vista los límites económicos y las implicaciones sociales de ese modelo, sobre todo si se tiene en cuenta que los resultados presentados corresponden a áreas de un país, EEUU, que no sólo es el más poderoso del mundo en materia económica y financiera sino que cuenta con importantes programas de apoyo económico a la población trabajadora con bajos salarios, tipo EITC, inexistentes en el conjunto de España. A pesar de ello, los indicadores comparados de pobreza resultan preocupantes en aquel país, mostrando además un evidente deterioro en los últimos años, a pesar de la recuperación económica observada tras el descalabro financiero de la banca americana en 2007-2008.

De esta forma, el indicador de inseguridad en la alimentación en el conjunto de EEUU, después de alcanzar un mínimo del 10,1% a finales del pasado siglo, se eleva al 14,6% de la población en el periodo 2008-2010. En el caso de Michigan, un paradigma de las implicaciones de la globalización para la industria, el incremento es continuado desde finales de siglo, pasando de un 8,1% en el periodo 1999-2001 al 14,7% del periodo 2008-2010. El indicador de restricciones graves y muy graves en el acceso a la alimentación también aumenta de forma progresiva en este estado americano, pasando de un 2,4 a un 5,7%. Las mejoras introducidas en 2008 en los programas de garantía de ingresos en Euskadi permiten en cambio reducir este último indicador del 2,7 al 2,1% entre 2004-2008,

tras un incremento en el periodo 2000-2004 vinculado a la llegada de población inmigración con bajos recursos (el indicador se situaba en el 1,1% en el año 2000). También contribuyen, con posterioridad, a limitar la presión alcista derivada de la crisis, manteniéndose el indicador en el 2,1% en 2010.

La apuesta por un modelo económico liberal y de bajo nivel de protección social plantea por tanto serios interrogantes en la dimensión más social. Los negativos indicadores sociales de los estados americanos constituyen un hecho relevante, con malos resultados incluso en estados de gran peso económico<sup>46</sup>. Además, dada la base económica de algunas comunidades autónomas españolas, el paradigma de aplicación de un modelo de este tipo en muchas de las zonas del sur español sería más bien el que representan Texas o Mississippi, estados en el que alrededor de un 19% de la población tiene en el periodo 2008-2010 problemas para mantener una situación de seguridad en el acceso a la alimentación, con alrededor de un 7% con restricciones graves o muy graves.

---

46 Se observan tasas elevadas de inseguridad en el acceso a la alimentación incluso en los estados con mejores resultados económicos en EEUU. Así, por ejemplo, el indicador general de inseguridad se sitúa en el periodo 2008-2010 en un 9,6% en un estado como Virginia, en el puro centro del poder político-económico norteamericano (3,3% de casos graves). Estos datos son peores que los del País Vasco en ese periodo.

**Tabla 23. Indicadores económicos y sociales comparados. Michigan y País Vasco/Euskadi**

<i>Indicadores de relación con la actividad en el caso de la población de 15 a 64</i>				
	Michigan		País	
Indicadores	199	201	199	201
Tasa de actividad	75,8	71,8	62,3	72,3
Tasa de paro	6,7	11,0	24,4	12,6
Tasa de empleo	70,7	63,9	47,1	63,2
Aumento ocupación 1993/2011		7,9		34,0
<i>Indicadores de inseguridad en el acceso a una alimentación adecuada en la población total</i>				
	Michigan		País	
Indicadores	200	201	200	201
Inseguridad general en la cobertura de necesidades de alimentación	8,1	14,7	3,5	6,7
Problemas que implican una restricción grave en el acceso a la alimentación	2,4	5,7	1,1	2,1

Fuente: Estimación propia a partir de USDA y US Bureau of Labor Statistics en el caso del estado de Michigan; y de la EPA/PRA y EPDS/ENS en lo relativo al País Vasco

Además, a la vista de la comparación realizada entre la situación social y económica de Michigan y el País Vasco para el periodo 1993-2010, tampoco podría razonablemente sustentarse que la apuesta por un modelo económico liberal y de bajo nivel de protección social sea más eficiente en términos estrictamente económicos, por ejemplo en términos de generación de puestos de trabajo, que un modelo productivo competitivo con un nivel medio o alto de desarrollo social.

#### *Sin alternativas ante una Unión Europea impulsora de los recortes*

Sea cual sea el futuro a largo plazo, a corto y medio plazo el escenario de recortes nos alejará del modelo de Estado de bienestar, tanto por la americanización de las relaciones laborales como por la reducción del nivel de protección ofertado por el Estado a la población.

Hay que decir sin embargo que, hasta este momento al menos, no existen en el contexto europeo alternativas a la política de austeridad. En una situación de

ingresos a la baja, el exceso de gasto ha convertido en pocos años a España en un Estado con un alto nivel de déficit y una deuda acumulada en rápido crecimiento. Este problema no puede tomarse a la ligera en un país que carece de una autoridad monetaria encargada de velar por su supervivencia económica y financiera, dependiente en gran parte de lo que terceros decidan por ella. Y lo que, por ahora, han decidido esos terceros en Europa es una política de ajuste fiscal sin mutualización de los riesgos asociados a la emisión de deuda.

Cabría sin duda esperar una posible flexibilización de objetivos y plazos y una posible aplicación de políticas expansivas compensatorias en el ámbito general europeo o en el de los países que forman su núcleo duro. Pero únicamente Alemania se encuentra en disposición real de ejercer ese posible papel puesto que el nivel de endeudamiento de Francia, Italia o Reino Unido incapacita a esos países para liderar políticas de crecimiento. Habría que impulsar sin duda esas alternativas pero, de consolidarse, es probable que lleguen algo tarde para resolver los problemas a los que se enfrentan en la actualidad las Administraciones Públicas en España.

Resulta por tanto necesario tener en mente las enseñanzas de la historia griega o portuguesa reciente. Incluso con las actuales políticas de austeridad, cualquier imprevisto negativo en la evolución financiera de España podría llegar a situarnos en el periodo 2012-2014 en una posición cercana a la de Portugal o Grecia en 2010, en riesgo por tanto de necesitar finalmente una intervención exterior para garantizar la financiación del país. Lo que está en juego, por tanto, no es sólo la superación de la crisis sino que ésta pueda realizarse sin conocer las drásticas caídas salariales, reducción de servicios públicos y garantía de los niveles de protección social que han afectado a esos países.

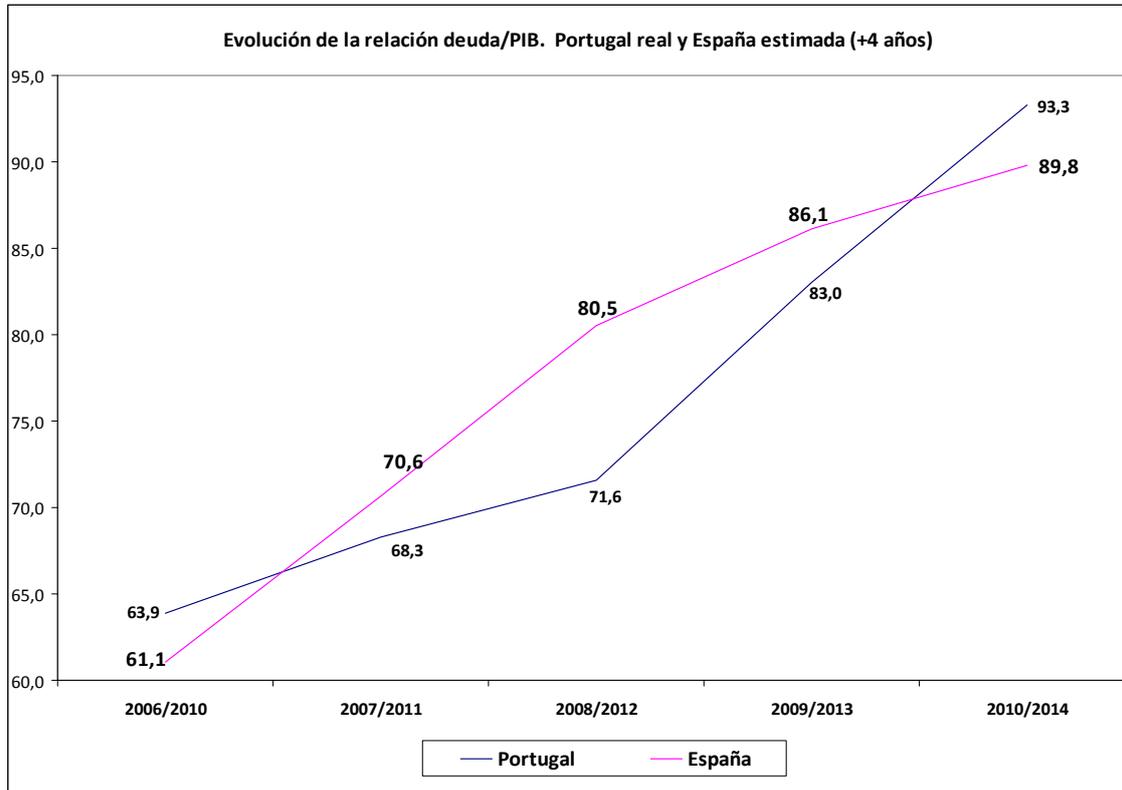
Como puede comprobarse en el Gráfico 77. Evolución deuda/PIB. Portugal (real) y España (estimada), la evolución de la relación entre la deuda y el nivel del PIB prevista para España entre 2010-2014, coincide en lo sustancial con la evolución observada por Portugal entre 2006 y 2010. Aunque, a diferencia de Portugal, el ajuste del déficit que este país alcanza en 2011 podría conseguirse en España a partir de 2013 sin necesidad de apoyo exterior, el riesgo al que se enfrenta España es evidente. Cualquier deterioro imprevisto en el PIB, en el control de ingresos y gastos o en la evolución del sistema bancario podría situarnos en el escenario portugués.

A la vista de la experiencia de otros países periféricos del sur de Europa, un objetivo imprescindible es tratar de prevenir al máximo la intervención exterior y prepararse para pedir que, de plantearse ese escenario, Europa opte por dos salidas: o una política monetaria realmente solidaria, que garantice financiación exterior a precio razonable sin nuevas – e injustificadas – exigencias de recortes económicos y sociales, o una salida temporal de España del sistema euro.

Aún está por comprobar si la creación del mecanismo de financiación europeo puede constituir una garantía de una política europea más solidaria con los

países del sur. Pero, en una posible perspectiva de intervención a la griega o la portuguesa, es preciso prever lo que Papandreu llegó a plantear en Grecia: una consulta al pueblo respecto a los posibles caminos a seguir. Un referéndum debería ser una condición a exigir a un Gobierno de España que se revele incapaz de prevenir una intervención exterior del FMI y de la Unión Europea, inspirada en los principios aplicados en Grecia y Portugal.

**Gráfico 77. Evolución deuda/PIB. Portugal (real) y España (estimada)**



### 8.3.3. ¿Qué hacer en esta situación?

Sintetizando lo señalado hasta ahora, la crisis del modelo de crecimiento y desarrollo español ha vuelto a situar a España en un escenario de elevadas tasas de paro y pobreza, añadiendo al nuevo escenario una crisis fiscal que amenaza con romper los fundamentos del comparativamente débil Estado de Bienestar construido hasta ahora. Esto se produce en un contexto en el que la Unión Europea, lejos de apoyar una política expansiva que facilite la salida de la recesión, ha impulsado un ajuste fiscal tan drástico como rápido.

La pregunta a formularse, en este momento, es la siguiente: ¿Qué pueden hacer los defensores de un modelo social y económico más solidario que el existente hasta 2008 en circunstancias tan difíciles? En mi opinión, las posibles respuestas se resumen en los siguientes puntos:

### *1. Mantener el núcleo central del sistema de bienestar*

La primera tarea consistiría en defender, en los ámbitos sectoriales en los que se encuentre cada grupo profesional, el mantenimiento de los aspectos nucleares del sistema de bienestar. A tales efectos, debería delimitarse claramente lo sustancial de lo accesorio, o de lo propio de países con altos niveles de desarrollo económico, capaces de mantener un sistema de bienestar más abierto y generoso que el actualmente posible en España.

### *2. Exigir un pacto social equilibrado que tenga en cuenta los intereses de todas las partes, en particular de las más desfavorecidas*

La segunda propuesta consistiría en pedir una participación de todos los sectores sociales en el proceso de reformas. No todos los cambios que necesita España se relacionan con la supervivencia de las entidades financieras o la mejora de la competitividad de las empresas. El conjunto de la sociedad, a través de sus distintas organizaciones sociales, debería incorporarse a un pacto social para la consolidación del Estado de Bienestar en España.

### *3. Impulsar en ese marco una serie de reformas de carácter social*

En el contexto del debate para el pacto social mencionado, resulta necesario impulsar una serie de reformas encaminadas a hacer efectivos algunos derechos básicos que encuentran, directa o indirectamente, su fundamento en la Constitución española. Citaré los principalmente desatendidos en la actualidad:

a) En primer lugar, el derecho a una renta mínima o renta básica que garantice, en sentido más amplio, el derecho a la vida o a la existencia en condiciones dignas.

Respecto a esta cuestión, es importante insistir en el derecho universal a la protección frente a las políticas inspiradas en el asistencialismo, precisando que lo que realmente caracteriza al modelo asistencialista no es la mayor o menor duración del acceso a las prestaciones sociales sino la introducción de la discrecionalidad y de la desigualdad en los procesos de decisión relacionados con el acceso a esas prestaciones. Frente a quienes insisten en establecer límites a la protección (definidos en términos de tiempos máximos de acceso o de medidas de contraprestación), es importante señalar que acceder a una renta mínima o una renta básica que asegure la supervivencia en condiciones dignas no es una perversión social sino un derecho exigible en situaciones de necesidad, en coherencia con lo previsto en el artículo 41 de la Constitución.

No resulta constitucionalmente defendible una concepción social que desatiende a una parte de la población necesitada o que, si la atiende, lo hace percibiéndola como diferente y con una deuda social por las prestaciones

recibidas<sup>47</sup>. No se trata de negar la conveniencia de prevenir la cronicidad en las prestaciones o de impulsar la inclusión social. Pero protección y acción preventiva o para la inclusión no deberían considerarse como términos contradictorios o contrapuestos. Los datos disponibles en España no permiten sostener la tesis de la cultura de la cronicidad deseada. Las zonas con mayor desarrollo de las rentas mínimas son las que han tenido más éxito en mantener los niveles de empleo anteriores a la crisis.

b) En segundo lugar, el derecho a acceder a una vivienda a precios accesibles (incluido el derecho a la protección pública en circunstancias de endeudamiento extraordinarias).

c) Y, en tercer lugar, el propio derecho al trabajo.

Respecto a esta cuestión, al superarse un determinado tiempo en situación de desempleo o subocupación (18 meses por ejemplo), las Administraciones Públicas deberían estudiar las mejores modalidades de intervención para garantizar a la población afectada el derecho a una experiencia de trabajo – o formación en empresa - de una duración mínima de entre 6 y 12 meses. Esta experiencia debería hacerse efectiva, además, en un puesto adecuado a la formación alcanzada por la persona. El objetivo sería garantizar un contacto suficiente con el empleo para prevenir la exclusión laboral y arraigar a la población en el territorio.

Aunque la consolidación de la estabilidad en el empleo constituye un objetivo fundamental a largo plazo para la población trabajadora española, debe señalarse que, en el corto y medio plazo, resulta más importante mantener el contacto de la población con el empleo y garantizar el acceso a una experiencia laboral de contenido y duración significativos. Los intentos de reducir la temporalidad en las actuales circunstancias resultan contraproducentes puesto que, en el caso de empresas con voluntad de crear empleo en un contexto de difícil acceso a la financiación e inestabilidad de la demanda, la contratación temporal constituye la principal alternativa para quienes quieren seguir apostando por la creación de empleo.

---

47 Este planteamiento está en el origen de distinciones como las recientemente introducidas en algún sistema autonómico de rentas mínimas entre personas en situación de desempleo y sin derecho a prestaciones y personas con problemas de exclusión social, necesitadas en este último caso de una modalidad de regulación especial. Tales distinciones, que en última instancia buscan delimitar lo que se considera normal de lo que no lo es, revelan una visión desigual de las personas que resulta difícilmente compatible con el artículo 1 de la Constitución española que propugna, como valor superior del ordenamiento jurídico, el de la igualdad.

No debe olvidarse, en este punto, que la importancia destacada de la temporalidad en el modelo laboral español se vincula, más que a la preferencia por determinadas modalidades de contratación, a la precariedad de la estructura económica del país. Por ese motivo, la consolidación de una estructura económica sólida y equilibrada, sin dependencia excesiva de sectores de alta estacionalidad como la hostelería o la construcción, constituirá la mejor vía de actuación para reducir a largo plazo esa temporalidad. Sin ese cambio de escenario, el impulso de modelos de contratación indefinida precaria sólo servirá para ofrecer un perfil diferente al esquema básico de la dualidad hoy existente entre trabajadores estables e inestables o para avanzar hacia un objetivo de completa liberalización del despido empresarial<sup>48</sup>.

#### **8.3.4. Garantizar un equilibrio en las aportaciones de los distintos sectores sociales**

En la propuesta de pacto planteada, debería aclararse qué responsabilidad cabe atribuir a las distintas partes que conforman la actual sociedad española. Porque si bien es posible que las circunstancias no permitan avanzar rápidamente en el desarrollo de los derechos planteados, o que sean inicialmente necesarios esfuerzos extraordinarios por parte de la población asalariada, es imprescindible que el pacto contemple compromisos de cumplimiento de esos derechos a medio plazo y aportaciones equilibradas por parte de todos los sectores de la población.

En este sentido, debe plantearse, por una parte, una contribución fiscal más justa por parte tanto de empresarios y autónomos como de los grupos de clase media y alta, asalariados o no. Esto resulta particularmente necesario en aquellos casos en los que se dispone de dos o más salarios o rentas de nivel elevado en la unidad familiar<sup>49</sup>.

---

48 El proyecto de reducción de la dualidad limitando la protección asociada a los contratos indefinidos introduce un riesgo de alteración en profundidad de las estructuras ocupacionales, en particular en relación con la población asalariada de mayor edad. Las consecuencias pueden ser decisivas para el mercado de trabajo, dadas las dificultades a las que se enfrentan los colectivos de mayor edad para su reincorporación al sistema productivo. Los mecanismos de reparto del trabajo, financiados en parte por el Estado, la empresa e incluso la propia población trabajadora en su caso, resultan más adecuados si lo que se busca es tratar de facilitar el acceso de población joven al empleo, en un contexto de mantenimiento o incremento del volumen general de puestos de trabajo.

49 A medio plazo, este mayor compromiso fiscal constituye una solución más racional que la política de copago en el acceso a los servicios en función de la renta. El copago sólo facilita un mayor alejamiento de los servicios públicos por parte de los colectivos sociales más propensos a recurrir al sector privado. Cuanto mayor sea la contribución añadida vía copago y menor la calidad de la asistencia, menor probabilidad de un

Se requiere, por otra parte, un compromiso social por parte de las empresas, orientado en particular a financiar los proyectos de inversión social que tendrá que asumir el país para tratar de hacer efectivo el derecho al trabajo.

En este contexto, convendría apostar por políticas de creación de empleo sustentadas en imposiciones especiales a la renta, el patrimonio o los beneficios. En este último caso, convendría exigir un esfuerzo especial a las empresas que haciendo uso de las nuevas facilidades de despido, o de programas de ayudas públicas, empiecen a recoger beneficios o a incrementar los previamente alcanzados. La recaudación obtenida por esa vía podría servir para impulsar programas públicos y privados orientados a garantizar a toda la población el derecho al trabajo.

No se trata sin embargo de culpabilizar a las empresas por los males sociales del país. En este sentido, debe establecerse una relación justa entre beneficios y aportaciones empresariales a la sociedad y al Estado<sup>50</sup>.

### **8.3.5. Un compromiso para adaptarse al proceso de globalización**

Es imprescindible igualmente incluir en el proyecto de pacto planteado un compromiso del Estado por hacer frente a la globalización a través de dos grandes líneas de actuación. La primera implicaría poner las bases de un proyecto de recuperación de la base productiva primaria y secundaria del país, garantizando un nivel mínimo de autonomía económica.

Esta actuación deberá sin duda sustentarse en medidas de apoyo a las personas emprendedoras, de fomento de la innovación empresarial y de internacionalización de las empresas, impulsando en paralelo reformas de la formación especializada y líneas de apoyo a las acciones de investigación y desarrollo. El fomento del desarrollo propio en materia tecnológica es necesario para reducir la fuerte dependencia del exterior en este campo. Pero también

---

compromiso con el mantenimiento del sistema público por parte de estos grupos, centrales sin embargo para la financiación de los servicios del Estado. Las desviaciones de financiación deben resolverse vía impuestos y no a través de sistemas de copago.

50 Defender un mayor compromiso de las empresas no implica dejar de considerar la difícil situación de las empresas españolas en el actual contexto de competencia internacional. Por ejemplo, podría llegar a ser deseable una menor presión sobre las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social, sobre todo cuando países competidores, como Francia, plantean aplicar el llamado IVA social para compensar una política de reducción de las cotizaciones empresariales. El problema es que eso es difícil en un país que, como España, se enfrenta a un grave problema de mantenimiento financiero del sistema de pensiones ante los enormes desafíos del proceso de envejecimiento. Pero es indudable que el diseño de la contribución de las empresas al mantenimiento del Estado tiene que tener en cuenta este tipo de realidades, garantizando un equilibrio entre aporte económico y garantías para la competitividad.

resulta preciso eliminar las grandes diferencias interregionales hoy existentes. Más que por limitar la dinámica propia de las regiones líder, esto pasa por impulsar, y a veces simplemente ayudar a crear, la base económica de las regiones menos desarrolladas y más afectadas por el desempleo.

La segunda gran línea de actuación consistiría en redefinir el proyecto de globalización de forma que se consiga un doble equilibrio: por una parte, entre la dinámica de fomento del mercado interior en los países emergentes y su acceso a los mercados internacionales; y, por otra, entre el nivel de acceso a esos mercados supranacionales y la garantía de una convergencia real en los niveles de protección de los trabajadores/as de esos países. No se trata tanto de volver al proteccionismo como de prevenir que se profundice aún más en un modelo de globalización que contribuye a la destrucción de la industria – y de la clase obrera – de los países más desarrollados mientras se mantienen condiciones laborales de máxima precariedad en muchos sectores laborales de los países emergentes. Sólo una versión modernizada del capitalismo manchesteriano puede beneficiarse de este tipo de escenario económico.

### 8.3.6. Una Europa más solidaria

En cuanto a Europa, cabría esperar de ella algunas medidas solidarias y de impulso al crecimiento, destacando:

- Una política monetaria que apoye a los distintos Estados de la Unión y que prevenga los intentos de devaluar el valor del trabajo en los países periféricos de esa Unión.
- Unas medidas potentes de estímulo a la economía, con fomento de la inversión en infraestructuras y en políticas orientadas al crecimiento, como la educación o la I+D<sup>51</sup>.
- Una política de transferencias para consolidar derechos básicos, por ejemplo en términos de un umbral mínimo de renta mínima garantizada con fondos europeos.

Aunque el modelo de Estado de bienestar es una realidad en el núcleo central de los países europeos, a pesar de los matices que refleja la evolución reciente (por ejemplo la precarización del empleo en Alemania o los límites a la protección en algunos países nórdicos), la Unión Europea carece de instrumentos

---

51 Aunque es cierto que en la fase recesiva actual serían necesarios programas de estímulo de la demanda, éstos no pueden abordarse desde los Estados más aquejados por los problemas de la deuda. El keynesianismo del periodo que va de finales de 2008 a primeros de 2010 es uno de los principales factores que explican la intensidad de la crisis económica española, agravando el desfase entre ingresos y gastos mientras apenas incidía en prevenir el rápido incremento del desempleo. Sin perjuicio de las actuaciones de impulso que empresas españolas con beneficios podrían impulsar, tal y como se plantea en otro apartado del documento, la alternativa keynesiana razonable es la que pasa por potentes políticas de estímulo en el ámbito europeo, impulsadas por la Unión Europea y, de forma particular, por Alemania.

solidarios de política social orientados a garantizar una serie de derechos básicos, por ejemplo en el ámbito de las rentas mínimas. En este ámbito de intervención sólo se plantean a lo sumo recomendaciones y estrategias que destacan por su fracaso prácticamente sistemático en los apartados relativos al cumplimiento de los objetivos de lucha contra la pobreza y la exclusión. Una vía para empezar a superar esta contradicción sería considerar el establecimiento de un umbral mínimo de protección europeo en materia de garantía de rentas, apoyado en un Fondo económico europeo solidario<sup>52</sup>.

\* \* \* \* \*

Nada de lo que actualmente ocurre a nuestro alrededor parece sugerir que una línea de actuación como la propuesta sea realmente posible a corto o medio plazo. Sin embargo, quienes creen tener alternativas propias suficientemente claras deberían valorar si la ruptura de algunos consensos básicos que han sustentado el desarrollo del Estado de Bienestar en Europa, y la propia consolidación de la democracia en España, pueden constituir la base de una economía competitiva y de una sociedad suficientemente cohesionada en el futuro. Al fin y al cabo, al menos en las sociedades democráticas modernas, la prosperidad de las empresas depende mucho más del nivel de bienestar de las personas que conforman la sociedad a la que dirigen sus bienes y servicios que de la mayor o menor autonomía de decisión que el Estado considera oportuno asignarles en la gestión de sus actividades. Puede que una sociedad empobrecida sea la base de algunas grandes riquezas pero es poco probable que genere el nivel de crecimiento económico que los líderes políticos y empresariales de este país esperan para hacer realidad sus propios proyectos.

---

52 Hay que señalar, sin embargo, que la indiferencia europea ante las consecuencias extremas de la crisis de países como Grecia, con muestras evidentes de depauperación e incluso miseria en algún sector de su población, no es un signo alentador respecto a la viabilidad de una medida de este tipo.

## Tercera Parte

---

### Propuestas

## 9. PROPUESTAS

A continuación se presentan, en forma de propuestas concretas y organizadas por temas, las conclusiones de la conferencia

### 9.1. FORMACIÓN

Se reconoce la importancia de la formación para conseguir mejores oportunidades en el mercado de trabajo y disminuir el riesgo de exclusión social. Sin embargo, las debilidades del sistema educativo, entre las cuales pueden citarse las elevadas tasas de abandono escolar temprano y, paradójicamente, de sobrecualificación, han restado capacidad para enfrentarse a la crisis y, por tanto, agudizado enormemente sus consecuencias, especialmente en algunos colectivos.

Se propone:

1. Incorporar la formación y orientación laboral en todos los niveles educativos.
2. Facilitar el regreso a la formación reglada a jóvenes que en su día abandonaron el sistema educativo.
3. Aumentar plazas y cursos de formación, especialmente de cualificación nivel 1 y formación-empleo.
4. Garantizar que las empresas cumplan con los aspectos formativos especificados en los contratos de acuerdo a la nueva legislación laboral.
5. La formación debe estar en manos de actores eficaces y no subvencionar estructuras ajenas a la formación. Deben aportar salidas laborales reales, con prácticas en empresas.
6. Los colectivos vulnerables deben recibir capacitación profesional específica y con fórmulas de aprendizaje adaptado. Se debe evitar que los recursos públicos dirigidos a la formación ocupacional se concentren en la población desempleada con más recursos personales.

### 9.2. EMPLEO

Generar empleo se ha convertido en el principal problema de la sociedad española y para resolverlo es necesario dedicar esfuerzos en todos los frentes. Sin

embargo, la gran extensión del paro no puede hacer olvidar que existen colectivos para los cuales el acceso al empleo posee dificultades especiales y es, por tanto, importante trabajar en la disminución de esas barreras.

Se propone:

#### 9.2.1. Potenciar la Economía social

7. Rápida y urgente elaboración de políticas públicas que aporten incentivos para el fomento y potenciación del sector empresarial de la economía social, especialmente para la creación de nuevas empresas sociales e inversión en otras que generen empleo en colectivos que presentan dificultades de acceso al mercado laboral, como son los desempleados mayores de 45 años, mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, inmigrantes y parados de larga duración.
8. Ampliar concepto "clausula social". Incentivar a que las empresas contraten a personas en situación de exclusión y/o subcontraten parte de su producción con empresas de inserción. Obligar, por ley, a que Administraciones Públicas y empresas medianas y grandes contraten a un porcentaje de personas en exclusión.
9. Dar apoyo y diseñar planes de recuperación empresarial para empresas de economía social con dificultades o que actúen en sectores en crisis, o en mercados más tradicionales o muy competitivos. Esto es especialmente importante en el medio rural por sus negativas repercusiones en el desarrollo de la capacidad de emprender.
10. Potenciar y estimular el papel de las empresas de economía social en la red de servicios del Sistema Para la Autonomía y Atención a la Dependencia mediante la redacción un plan director y la implantación de medidas que eliminen los obstáculos actuales para el desarrollo de estas actividades económicas.
11. Promocionar en los programas de desarrollo local la colaboración con las empresas de economía social existentes en el territorio. Impulsar el reconocimiento del papel de la economía social en las estrategias para el desarrollo local.
12. Fomentar el autoempleo colectivo como fórmula de creación de empleo estable.
13. Articular mecanismos para que las empresas de economía social trabajen en consonancia y colaboración con las organizaciones no

gubernamentales a fin de crear sinergias beneficiosas para los colectivos y grupos de población atendidos.

14. Extender la aplicación de cláusulas sociales a todas las administraciones públicas, especialmente las locales, para que capten empleo a partir de los Talleres de Empleo.

#### 9.2.2. Fomentar el emprendimiento y la creación de empresas

15. Mayor facilidad de acceso al crédito para circulante de las pequeñas y medianas empresas, microcréditos y apoyo a la creación de nuevos proyectos.
16. Potenciar la iniciativa emprendedora mediante el establecimiento de políticas y objetivos tendentes a impregnar de actitud emprendedora la orientación profesional y laboral en la enseñanza, de manera que la economía social y el autoempleo se inserten realmente en los planes de formación reglada y profesional.
17. Fomentar el emprendimiento tutelado (para reducir el índice de fracaso).
18. Facilitar el autoempleo mediante reducción de costes de SS para autónomos.
19. Apoyar a jóvenes emprendedores con salario base-social y dos años exentos de impuestos.
20. Agilizar los procesos administrativos para trabajar por cuenta propia entre la población inmigrante y la tramitación de la modificación de autorización de trabajo por cuenta ajena a cuenta propia y viceversa.

#### 9.2.3. Apoyar la contratación

21. Favorecer la incorporación al empleo mediante recursos generalizados de conciliación que permitan combinar trabajo y vida familiar. Vincular la ayudas a la contratación a medidas que favorezcan la conciliación.
22. Intermediación laboral con las empresas para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo de las personas con escasas redes sociales y bajo capital relacional.
23. Diseñar batería de propuestas específicas para abordar el desempleo juvenil: plan de empleo joven en el que participe el Tercer Sector.

- 24. Flexibilizar en la nueva regulación las condiciones de acceso de personas inmigrantes al empleo doméstico.
- 25. Incentivar el empleo sin penalizar la Renta Mínima.
- 26. Revisar las políticas activas de empleo y establecer otras nuevas para favorecer el acceso al mismo de las personas que están en situaciones de mayor vulnerabilidad, riesgo de pérdida o en los márgenes de la exclusión socio-laboral. Por ejemplo, ayudas a la contratación, incluso para los empleos temporales. Eliminar diferencias territoriales.

#### 9.2.4. **Luchar contra la economía sumergida**

- 27. La economía sumergida afecta a los puestos de menor cualificación que son los desempeñados por las personas con menos recursos, por lo que ha de ser combatida con una combinación de campañas, supervisiones y controles específicos, en los que se pongan de manifiesto los beneficios a medio y largo plazo del trabajo desarrollado con la protección social adecuada. Las acciones deben destinarse tanto a empresas como a potenciales trabajadores.
- 28. Eliminar o reducir significativamente las cargas fiscales a los salarios más bajos, para que el salario neto disponible aliente a más personas a emplearse formalmente.
- 29. Luchar contra la evasión fiscal. Utilizar prioritariamente esta recaudación para financiar proyectos sociales.

#### 9.2.5. **Mejorar la empleabilidad**

- 30. Formación prelaboral que minimice el diferencial existente en hábitos laborales con relación a la población desempleada "normalizada".
- 31. Plan de formación específico para jóvenes entre 16 y 24 años "expulsados" del sistema educativo y, por tanto, de difícil inserción laboral. El plan debe vincular formación e incentivos económicos de manera que pueda atraer a los jóvenes desempleados y con baja cualificación.

#### 9.2.6. **Trabajar colectivos específicos**

- 32. Implementar la Estrategia Global de Acción para el Empleo de las Personas con Discapacidad. Se trata de efectuar una completa renovación de las políticas de empleo hacia este grupo social.

- 33. Permitir al trabajador extranjero que tiene una 1ª autorización trabajar sin limitaciones de territorio y actividad (mediante una simple comunicación). Además, se debe agilizar y flexibilizar la valoración de las solicitudes de modificación de las autorizaciones, y permitir al empleador dar de alta en la Seguridad Social sin necesidad de una autorización de modificación.
- 34. Implementar de manera urgente la propuesta contenida en el proyecto de ley de reforma de la LOEX en virtud de la cual, cónyuge e hijos menores en edad laboral reagrupados están autorizados a trabajar sin necesidad de trámite administrativo.

#### 9.2.7. Explorar nuevos yacimientos de empleo

- 35. Hacer posibles procesos formativos adecuados para las nuevas ocupaciones relacionadas con la protección social a las personas y familias que lo necesitan. Deben estar acompañados de las transferencias financieras necesarias para llevar a cabo una inclusión activa.
- 36. Invertir en investigación y desarrollo de nuevos yacimientos de empleo y profesiones emergentes: costura, atención a mayores, preparación de comida elaborada, etc.

#### 9.2.8. Confeccionar itinerarios realistas y adecuados a las exigencias de los mercados de trabajo

- 37. Utilizar observatorios de empleo para el diagnóstico pormenorizado de los perfiles de empleabilidad de las personas vulnerables y para hacer investigaciones sobre necesidades de empleo y formación en diferentes sectores. El objetivo es mejorar el conocimiento del contexto económico y su potencial de creación de empleo.
- 38. Dotar de más recursos y hacer itinerarios eficaces para la búsqueda y mantenimiento del empleo conforme a las demandas de los diversos mercados de trabajo (rural o urbano, local, autonómico, estatal).
- 39. Promover itinerarios personalizados y adaptados a las potencialidades con compromisos de logro de objetivos por todas las partes implicadas (formación-empleo, permanencia-aprovechamiento y actitud-compromiso).

### 9.2.9. Evitar la cronificación

- 40. Actuar con las personas recientemente desempleadas para su rápida reincorporación al mercado laboral
- 41. Cualquier persona con más de 18 meses en paro debe tener un trabajo digno.

### 9.2.10. Impulsar el papel del Tercer sector en la creación de empleo

- 42. Potenciar la colaboración-cooperación entre las Administraciones Públicas y las entidades sociales. Es necesario el diálogo y la cooperación pero también la denuncia de legislación y/o actuaciones no óptimas y sus consecuencias concretas.
- 43. Reivindicar el papel de las entidades sociales en la creación de empleo. Avanzar en la medición de las acciones, en especial en la medición del impacto social, económico y en el empleo. Se debe garantizar la consolidación y sostenibilidad del sector.
- 44. Reducir la precariedad en el empleo del Tercer Sector. Se insiste en la necesidad de un Convenio Sectorial. Asimismo, las Entidades Sociales deben comprometerse a implementar planes de igualdad y conciliación.
- 45. Conseguir una mayor eficiencia y coordinación a todos los niveles entre los servicios sociales y las entidades sociales que actúan en el territorio.

### 9.2.11. Otros

- 46. Reforzar el papel del empleo en las estrategias de inclusión social.
- 47. Gestionar las rentas mínimas desde los Servicios de Empleo (modelo País Vasco).
- 48. Conocer el grado de impacto de los S.S. mediante el establecimiento de indicadores de resultados según los distintos prestadores (público, privado, concertado, etc.).
- 49. Luchar contra la discriminación en el acceso al empleo. Sensibilizar a los empresarios y sindicatos sobre los beneficios de contratación de colectivos en riesgo de exclusión.

### 9.3. APOYO AL MANTENIMIENTO DE LOS INGRESOS: PENSIONES, PRESTACIONES DE DESEMPLEO, RAI, PNC Y RMI.

A medida que avanza la crisis, el colectivo de personas que no disponen de medios económicos para atender las necesidades esenciales es cada vez mayor. Mantener la cohesión social y evitar que las personas que sufren situaciones de extrema necesidad avancen hacia posiciones de difícil retorno en el proceso de exclusión social, exige asegurar de manera ágil y eficaz un nivel de subsistencia básica mientras se prepara su reinserción laboral.

Se propone:

50. Alcanzar un pacto estatal que regule las condiciones básicas de las políticas de rentas mínimas en España. Se debe conseguir que las políticas de rentas mínimas sean reconocidas como un derecho subjetivo y que, por tanto, no se vinculen ni al presupuesto ni a la comunidad autónoma de residencia. También deben homologarse las cuantías mínimas, la vinculación con los servicios de empleo y las formas y requisitos de acceso. También es necesario establecer criterios homogéneos para evaluar los efectos de las rentas mínimas a distintos niveles territoriales.
51. Se debe aumentar la dotación de las cuantías y mejorar su capacidad inclusiva de manera que aseguren la subsistencia. Se debe relacionar la cuantía de las rentas mínimas con un porcentaje del salario interprofesional (por ejemplo, que no pueda estar 20% por debajo) y actualizarlas todos los años según el IPC.
52. Abordar la situación de las familias con hijos a cargo y sin empleo de forma estable. En especial, las que no tienen o han perdido su vivienda y la de las personas mayores que mantiene hijos y nietos con su pensión y se hacen cargo de sus deudas.
53. Agilizar y simplificar el proceso de concesión de ayudas con el objetivo de limitar a un mes el tiempo de gestión de la renta mínima. Es importante no solicitar documentación redundante ni ya presentada en alguna administración.
54. El tercer sector debe informar a la opinión pública, a la sociedad en general y a los profesionales que trabajan estrechamente con personas en pobreza y exclusión, sobre las rentas mínimas, su función, los requisitos y la forma de gestionarlas. El mensaje debe ser que las rentas mínimas son estabilizadores de la actividad económica.

55. Flexibilizar las condiciones de concesión de las rentas mínimas de manera que se puedan complementar con empleos de muy baja remuneración u otros ingresos que resulten insuficientes para la subsistencia.
56. Evitar el asistencialismo. Establecer estrategias para evitar la cronificación de las ayudas. Además de las políticas de inclusión activa, se debe aumentar el salario mínimo y disminuir sus cargas fiscales. En el caso de las mujeres, estas medidas se deben complementar con mejoras en la capacidad de conciliación.
57. Hacer efectivos los procesos de acompañamiento social y desvincular las rentas mínimas de actividades obligatorias que pueden no ser de utilidad para los procesos de inclusión activa de los beneficiarios. Esto requiere el fortalecimiento en cantidad y calidad del personal que trabaja haciendo los acompañamientos.
58. Mejorar los mecanismos de información y difusión de las ayudas y prestaciones, especialmente entre ciertos colectivos tales como los inmigrantes. Especificar una cartera de servicios sociales vinculada a la Ley de Servicios Sociales que permita a la ciudadanía conocer con claridad las prestaciones a las que tiene derecho, las que están garantizadas por ley, y los requisitos que se exigen.
59. Las entidades bancarias deben facilitar cuentas sin comisiones ni cargos de mantenimiento para recibir transferencias de rentas mínimas.

#### **9.4. ACCESO Y MANTENIMIENTO DE LA VIVIENDA, DESAHUCIOS...**

Junto al empleo, la crisis ha puesto en el centro de la diana el problema de la vivienda y de aquellas familias que se ven imposibilitadas de pagar sus hipotecas y, por tanto, han sido desahuciadas o amenazadas de embargo. Es necesario e importante arbitrar medidas que ayuden a estas familias, sin embargo, las personas sin hogar o en alojamiento precario, la infravivienda, los asentamientos y los barrios desfavorecidos son realidades que subsisten incluso en los tiempos de bonanza económica y no se deben olvidar ni relegar a un segundo plano.

La situación de la vivienda es uno de los principales indicadores de exclusión social y un indicador muy importante de satisfacción con la propia vida, no sólo por las condiciones objetivas en que se encuentre, sino porque determina en gran medida la autopercepción de los individuos que la habitan y la manera en que se muestran a los demás. En otras palabras, la vivienda es más que alojamiento y alrededor de ella se construyen todas las soluciones de integración

social. Además, es más barato<sup>53</sup>. Por estas y otras razones, la vivienda es un derecho consagrado en el Art. 47 de la Constitución española, y como tal, su acceso no debe estar determinado por la lógica del mercado, y la Administración debe proveer iniciativas que faciliten su ejercicio.

Se propone:

60. Reivindicar la elaboración y ejecución de un Plan de Inclusión en Vivienda, consensado entre la administración pública, el Tercer Sector de Acción Social y otros agentes sociales. El Plan debe considerar el acceso a la vivienda como elemento central en las políticas de integración y debe incluir presupuesto, indicadores, canales de coordinación y trabajo conjunto entre las diferentes áreas que se contemplen.
61. Mejorar y ampliar la red de albergues para personas sin hogar. Cambiar significativamente el concepto de acogida y albergue de personas sin hogar, propio del s. XIX. El gobierno debe asumir el dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el problema de las personas sin hogar – 2012/C 24/07. Entre otras cosas, el informe afirma que “El CESE considera que este fenómeno no existe en sí mismo, sino que es consecuencia de las decisiones políticas y económicas que se toman”.
62. Impulsar la creación de recursos sociosanitarios específicos para las personas sin hogar. En especial para aquellas convalecientes, en proceso de tratamiento de adicciones, en tratamiento de salud mental, en situación de discapacidad y/o dependencia y para mujeres sin hogar víctimas de violencia de género.
63. Poner a disposición de los más desfavorecidos o personas que sufran desahucios una red de viviendas sociales de alquiler, con garantía de uso durante el tiempo que sea necesario. Fomentar un acuerdo entre Administración y Banca para incluir las viviendas de su propiedad.
64. Generar una bolsa de viviendas de emergencia social para la atención de situaciones puntuales y urgentes.
65. Cambiar la normativa de suelo público. Se puede aumentar la reserva y modificar su uso.
66. Presionar para introducir cambios en la legislación hipotecaria, especialmente la admisión de la dación en pago. También hay que

---

<sup>53</sup> El modelo finlandés «En primer lugar, la vivienda» muestra que los gastos para cada beneficiario asistido se reducen en 14 000 euros. Fuente: Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El problema de las personas sin hogar». Diario Oficial de la UE, 18/1/2012.

encontrar formulas para solucionar los problemas de ahora mismo. Apoyar la ILP "Que no te hipotequen la vida".

- 67. Suspender procesos de desahucios a personas desempleadas.
- 68. Debe exigirse a los ayuntamientos el cumplimiento estricto de la normativa sobre empadronamiento, en especial en lo que se refiere al derecho a empadronarse independientemente de la situación administrativa en la que las personas se encuentren. Tal como afirma el Informe Jurídico sobre empadronamiento de la FEMP, "deben estar inscritas todas las personas que residan habitualmente en el respectivo municipio, con independencia de la calificación jurídica que merezca esa residencia, es decir, si la residencia es legal o ilegal y de el derecho que tenga o deje de tener para ocupar el domicilio en el que viva".
- 69. Se deben reconocer los gastos de vivienda en los baremos oficiales públicos.

## 9.5. PAPEL DE EAPN-ES Y, EN GENERAL, DEL TSAS

- 70. Generar sinergias para utilizar los trabajos realizados por las entidades, en este y otros temas.
- 71. Plantear al gobierno español a través del Ministerio de Sanidad y Servicios Sociales que asuman las conclusiones y recomendaciones del dictamen del comité económico y social europeo sobre el problema de las personas sin hogar – 2012/C 24/07.
- 72. Exigir que las ayudas se estructuren de manera específica para las distintas realidades de alojamiento y vivienda, no solo de manera global.
- 73. Revisar y hacer pedagogía hacia abajo, entre la ciudadanía, y orientar la mirada hacia la incidencia política.

## 9.6. MEJORA DE LA EQUIDAD Y DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN:

### REDUCCIÓN DEL FRACASO ESCOLAR Y DEL ABANDONO ESCOLAR PREMATURO.

La educación necesita más estabilidad y menos dependencia de los cambios de gobernantes y de los vaivenes políticos. El sistema educativo debería estar protegido por un pacto de estado que le de continuidad y estabilidad. Por otra parte, el derecho a la educación es fundamental y debe estar por encima de cualquier situación. Por tanto, no deberían existir trabas que lo impidan o dificulten, tales como, por ejemplo, que las familias tengan los papeles en regla, pues el perjudicado es el menor.

La falta de implicación de la autoridad educativa para acabar con el absentismo es patente en muchas ocasiones, sobre todo si son “conflictivos” o representan problemas. No suelen ser visitados por la inspección o la consejería del ramo. Esto también significa que muchos menores que deberían estar en los centros educativos están en la calle porque no pueden ser atendidos en otros programas: no existen, cuentan como escolarizados. Son menores clandestinos, invisibles, olvidados y abandonados a su suerte.

La educación es una herramienta fundamental para romper el círculo de la pobreza. Y debería ocurrir que los centros que trabajan con población más marginal deberían estar mejor dotados en todos los sentidos: profesorado cualificado, medios técnicos y pedagógicos, recursos suficientes de transporte, material, comedor, etc.

El sistema es integrador pero los resultados son mediocres. No se están cumpliendo las ratios, baja el profesorado y sube el alumnado por aula. Esto empeora la atención y también los resultados, lo que es grave en entornos donde no existen otros refuerzos u otros recursos complementarios.

Un grave problema es el de la guetización de determinados centros. Sucede que el alumnado con “problemas” se concentra en el sistema público y que los concertados encuentran la manera de acoger porcentajes muy bajos de este alumnado. Esto produce alumnados muy homogéneos (gitanos, musulmanes, etc.) en algunos centros. Estos centros deberían estar especialmente vigilados y ser, su desmantelamiento, objetivo claro de los planes de inclusión.

Un debate importante es el de la educación pública vs la concertada/privada y tiene una gran carga ideológica en nuestro país, donde el concepto de libertad de enseñanza suele situarse por delante del concepto de calidad del sistema público. Entendemos que el sistema público está siendo peor tratado, tiene menos posibilidades de mejorar la financiación que los concertados, por lo que tiene limitadas sus actividades complementarias, y tiene que atender a la población con más problemas. El sistema concertado parece más barato, tiene

menos absentismo, parece que tiene mejores resultados, pero también es más selectivo y elitista, en general.

La situación de las familias también afecta a las posibilidades educativas. El logro educativo correlaciona con los contextos familiares y las expectativas de los padres respecto de sus hijos. La falta de formación de los padres afecta a la motivación, a las expectativas de los hijos, no pueden apoyar la formación ni las tareas escolares. Además, la baja renta y fracaso escolar están muy relacionados. Hay grupos muy castigados por el fracaso escolar y el abandono al inicio de secundaria, como es el caso del alumnado gitano.

También el papel de las AMPAS es muy importante y debería ser revisado y trabajar por mejorar la formación y el rol que juega en el proceso de la educación de sus hijos e hijas.

Tendríamos que evaluar cómo los centros educativos responden a los problemas y necesidades del alumnado, en coordinación con otros agentes, con los que debería compartir el proceso educativo de los menores y de las comunidades territoriales.

Se propone:

74. Impulsar un Pacto por la educación que de estabilidad al sistema y comprometa sus resultados.
75. Asegurar la financiación adecuada del sistema educativo público.
76. Asegurar el derecho efectivo de todos a la educación, especialmente de las familias con más dificultades o desventajas.
77. Establecer mecanismos de control eficaces para acabar con el absentismo escolar.
78. Evitar la "guetización". Vigilar la concentración de alumnado vulnerable en determinados centros educativos.

## **9.7. GARANTÍA DE LA EQUIDAD, LA CALIDAD, LA SUFICIENCIA Y LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA NACIONAL DE SALUD.**

Las entidades que conforman el TSAS consideran que es necesario mantener la calidad, universalidad y gratuidad del sistema público nacional de salud, que han hecho del mismo uno de los mejores del mundo. A pesar de que es considerado barato, en comparación con organizaciones sanitarias de otros países desarrollados, que son más caras y de peor calidad, las estrategias

políticas actuales para luchar contra la crisis amenazan con recortes de presupuesto importantes que pueden afectar estructuralmente al sistema.

Ante esta situación, es necesario introducir mejoras de gestión y servicios que permitan mantener las características fundamentales del sistema.

Se propone:

79. Crear un catálogo estatal de servicios mínimos de salud. El TSAS debe participar en el consejo redactor y definir y defender las líneas rojas. Trazar una línea de equidad en todas las políticas de austeridad sanitaria, por ejemplo la reducción de daños a los más excluidos.
80. Reivindicar la elaboración y ejecución de un Plan de Inclusión en Salud, consensado entre la administración pública, el Tercer Sector de Acción Social y otros agentes sociales. El Plan debe promocionar la perspectiva social en todos los servicios e incluir mejoras específicas para las personas en vulnerabilidad extrema. Se debe especificar presupuesto, indicadores, canales de coordinación y trabajo conjunto entre las diferentes áreas que se contemplan.
81. Medir el coste y el ahorro de las medidas de austeridad; ahorro inmediato vs coste a largo plazo del cierre de ambulatorios, supresión de pruebas, etc.
82. Dotar al sistema sanitario de recursos suficientes y vigilar que la gestión sea más eficiente. Evitar duplicidades en la prestación de servicios. Mejora de los servicios sanitarios en áreas rurales y dotar de las mismas prestaciones a toda la población, con independencia del territorio.
83. Controlar el "turismo sanitario".
84. Más educación e información sobre el uso de los servicios sanitarios. Educar a los beneficiarios en el coste de la sanidad, y sensibilizar sobre los motivos de ciertos límites en las pruebas médicas. Además, sensibilizar a los médicos para no culpabilizar al beneficiario del gasto sanitario y que asuman su papel de gestores de sus pacientes y pruebas.
85. Control del personal sanitario: horarios, incompatibilidades con las clínicas y consultas privadas, reciclaje y actualización.
86. Promoción de la salud comunitaria en todas las áreas urbanas y rurales. Mejorar los servicios de diagnóstico y tratamientos preventivos ahorraría gasto farmacéutico y de tratamientos.

## 9.8. OTRAS POLÍTICAS PARA DISMINUIR EL IMPACTO DE LA CRISIS EN LOS GRUPOS VULNERABLES DE POBLACIÓN E INCREMENTAR LA EFICIENCIA EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS.

### 9.8.1. Refuerzo Protección social:

- 87. Se necesita hacer un buen diagnóstico de la exclusión, ¿qué se considera persona en exclusión? Se precisa consenso en este sentido.
- 88. Es necesario un acuerdo de mínimos que elimine las divergencias territoriales en cuanto a la prestación de servicios sociales. La línea roja debe situarse en la media actual entre comunidades autónomas. Se deben marcar políticas sociales a nivel autonómico y con ejecución a nivel local.
- 89. Los planes de inclusión a 3 años deben contener medidas concretas y con indicadores para poder evaluar. Además, deben ser coordinados entre servicios sociales, empleo, salud y educación.
- 90. Continuar con la sensibilización de la población en general y remarcar que en política social se invierte y no se gasta.

### 9.8.2. Consolidación Fiscal:

- 91. Revisar impuestos y a quien van dirigidos. Hay que hacer una mayor presión fiscal en aquellos que la pueden asumir. Esta mayor presión fiscal, siempre debe ir asociada a una mayor inversión social.
- 92. Perseguir a los verdaderos responsables del fraude fiscal. Se hace lo fácil y no lo importante. Es necesario controlar mejor a las grandes fortunas, corporaciones empresariales y grandes empresas que son responsables del 72% del fraude (Fuente: GESTHA). Los ingresos que se obtengan de esta persecución del gran fraude deben ser invertidos en política social.
- 93. Sensibilizar a la población sobre las condiciones necesarias para mantener el Estado del Bienestar: no fraude, no corrupción, mayor fiscalidad, solicitar siempre facturas con Iva, etc. Esta formación se debería incluir a nivel escolar.

**9.8.3. Acción Institucional:**

94. Definir claramente que ley del Tercer Sector Social se quiere. Es importante que con esta ley se revisen conjuntamente las leyes de subvenciones, de contratos, y otras, y lo que éstas suponen para las entidades sin ánimo de lucro.
95. Remarcar que el Tercer Sector Social es un agente social de consulta válido no sólo en el ámbito de la prestación de servicios sociales, sino en educación, medio ambiente, economía, etc. Esto debería plasmarse en la ley del tercer Sector.
96. Es importante insistir en los problemas de financiación y los problemas derivados de la deuda acumulada en las entidades sin ánimo de lucro.
97. Las acciones de sensibilización se deben llevar a cabo de forma conjunta y no fragmentada. Sería importante conseguir cuotas en las televisiones públicas, etc.
98. Denunciar el cierre de algunos recursos y la sobrecarga de los que subsisten, (por ejemplo para personas sin hogar, centros de atención a drogodependientes) porque tienen que acoger una demanda mayor.

## 10. ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

### Tablas

Tabla 1. Población en riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE) en España por sexo y edad. Año 2010. ....	34
Tabla 2. Distribución de hogares por régimen de tenencia de la vivienda principal. Año 2010. ....	44
Tabla 3. Producción de bienes públicos de carácter preferente: variación en presupuesto de gasto consolidado 2009-2011. ....	53
Tabla 4 Presupuesto de Sanidad per cápita en CCAA. ....	54
Tabla 5. Gasto total y en Sanidad del Estado y las CCAA. ....	55
Tabla 6. Servicios públicos básicos: variación en presupuesto de gasto consolidado 2009-2011. ....	56
Tabla 7. Actuaciones de protección y promoción social: variación en presupuesto de gasto consolidado 2009-2011. ....	59
Tabla 8. Distribución porcentual del presupuesto del estado por capítulos del gasto (área de gasto 1). ....	62
Tabla 9. Distribución porcentual del presupuesto del estado por capítulos del gasto (área de gasto 2). ....	63
Tabla 10. Distribución porcentual del presupuesto del estado por capítulos del gasto (área de gasto 3). ....	64
Tabla 11. Servicios públicos básicos: impacto de reducción 2012-2009 por programas. ....	65
Tabla 12. Actuaciones de protección y promoción social: impacto de reducción 2012-2009 por programas. ....	66
Tabla 13. Producción de bienes públicos de carácter preferente: impacto de reducción 2012-2009 por programas. ....	67
Tabla 14. Personas beneficiarias del sistema de protección por desempleo, por Comunidades Autónomas. Noviembre de 2011. ....	79
Tabla 15. Evolución del número de personas perceptoras (titulares de prestación) por comunidades Autónomas. Período 2008-2010. ....	84
Tabla 16. Evolución de las cuantías de las rentas mínimas de inserción por Comunidades Autónomas. Período 2008-2010. ....	85
Tabla 17. Evolución del empleo juvenil con posterioridad a la reforma laboral en España. Junio de 2010 y Diciembre de 2011. ....	91
Tabla 18. Salario mínimo interprofesional en España en euros mensuales (14 pagas al año). Período 2006-2011. ....	95

Tabla 19. Población adulta en riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE) en España, por sexo y relación con la actividad económica. Año 2010.....	102
Tabla 20. Perfil socio-demográfico de la población española en riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE). Año 2010. ....	103
Tabla 21. Población en riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE) antes y después de transferencias sociales, por Comunidades Autónomas. Año 2010. ....	106
Tabla 22. Tasa de riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE) y Producto Interior Bruto per cápita, por Comunidades Autónomas. Año 2010.....	106
Tabla 23. Indicadores económicos y sociales comparados. Michigan y País Vasco/Euskadi .....	169

### **Gráficos**

Gráfico 1. Evolución de la Tasa de riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE) en España. Periodo 2008-2011. ....	15
Gráfico 2. Evolución del número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE) en España desagregada por sexo. Periodo 2008-2011. ....	16
Gráfico 3. Evolución de la Tasa de riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE) en España, por CCAA. Periodo 2008-2010.....	17
Gráfico 4. Tasa AROPE para la UE-27, UE-15 y España. Datos en porcentajes. Años 2005-2010.....	18
Gráfico 5. Evolución comparada de la tasa de riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE), la tasa de paro y la tasa de empleo en España. Periodo 2008-2010.....	19
Gráfico 6. Evolución de la tasa de riesgo pobreza y la tasa riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE) en España. Periodo 2008-2010. ....	20
Gráfico 7. Evolución de la Tasa de Riesgo de Pobreza en España desagregada por sexo. Periodo 2004-2011. ....	21
Gráfico 8. Comparación de la tasa de riesgo de pobreza y la tasa de riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE) por Comunidades Autónomas. Año 2010.....	22
Gráfico 9. Tasa AROPE con diferentes umbrales de pobreza (60%, 40% y 20%) en España. Año 2010. ....	23
Gráfico 10. Distribución de la población española en riesgo de pobreza y exclusión social, según la situación de sus componentes. Año 2010.....	24
Gráfico 11. Tasa de riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE) por CCAA según mediana nacional. Año 2010.....	25
Gráfico 12. Tasa de riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE) por CCAA, según medianas autonómicas. Año 2010.....	25

Gráfico 13. Relación entre la Tasa de Pobreza y Exclusión Social (según mediana nacional) y el Producto Interior Bruto per cápita, por CCAA. Año 2010. ....	26
Gráfico 14. Según su opinión ¿qué porcentaje de la población total es pobre en nuestro país? Datos de España y UE-27. Año 2010. ....	28
Gráfico 15. Pensando en las personas pobres ¿qué dos razones de las siguientes podrían explicar por qué hay pobres? Datos de España y UE-27. Año 2010. ....	29
Gráfico 16. ¿Quién está en más riesgo de caer en la pobreza? Datos de España y UE-27. Año 2010. ....	30
Gráfico 17. ¿Quién es el principal responsable en la reducción o prevención de la pobreza en nuestro país? Datos de España y UE-27. Año 2010. ....	31
Gráfico 18. Para cada uno de los siguientes ítems dígame si tiende a confiar en sus acciones para combatir la pobreza Datos de España y UE-27. Año 2010. ....	32
Gráfico 19. ¿Se hace lo suficiente para combatir la pobreza? Datos de España y UE-27. Año 2011. ....	32
Gráfico 20. Tasa AROPE para la UE-27, UE-15 y España desagregada por sexo. Datos en porcentajes. Año 2009. ....	33
Gráfico 21. Tasas AROPE en España por nivel educativo. Año 2010. ....	35
Gráfico 22. Correlación entre la tasa AROPE (según mediana nacional) y la tasa global de empleo, por CCAA. Año 2010. ....	36
Gráfico 23. Relación entre la Tasa AROPE (según mediana nacional) y el % de hogares en la que todos los miembros en activo están en paro, por Comunidades Autónomas. Año 2010. ....	37
Gráfico 24. Tasa de riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE) en España, por sexo y relación con la actividad. Año 2010. ....	38
Gráfico 25. Tasas de riesgo de pobreza de la población ocupada ( <i>in-work poverty</i> ) en España según la intensidad del trabajo en el hogar. Año 2010. ....	39
Gráfico 26. Tasas de riesgo de pobreza de la población ocupada ( <i>in-work poverty</i> ) en España según la composición del hogar. Año 2010. ....	40
Gráfico 27. Tasas de riesgo de pobreza de la población ocupada ( <i>in-work poverty</i> ) en España según el tipo de contrato y la jornada de trabajo. Año 2010. ....	41
Gráfico 28. Evolución del número de personas ocupadas según la EPA y el número de personas afiliadas a la Seguridad Social en España. Período 2005-2011. ....	42
Gráfico 29. Evolución del número de personas en paro según los registros y la EPA en España. Período 2005-2011. ....	43
Gráfico 30. Tasa de riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE) con alquiler Imputado en España, por tramos de edad. Año 2010. ....	45

Gráfico 31. Ejecuciones hipotecarias y lanzamientos presentados por tribunales superiores de justicia. ....	46
Gráfico 32. Hogares con todos los miembros en desempleo y sin rentas. Período 2007-2011. ....	47
Gráfico 33. Principales perfiles de pobreza y exclusión social en España. Año 2010. ....	48
Gráfico 34. Perfiles AROPE más frecuentes en España por sexo, edad y relación con la actividad. Año 2010. ....	49
Gráfico 35. Evolución Presupuesto de Gasto consolidado del Estado. Años 2007 a 2012....	51
Gráfico 36. Evolución Presupuesto de Gasto consolidado del Estado. Años 2007 a 2012....	51
Gráfico 37. Clasificación funcional del gasto de las AAPP. 2008.....	55
Gráfico 38. Tasa de riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE) antes y después de transferencias sociales, en España. Año 2010. ....	69
Gráfico 39. Reducción de la Tasa AROPE antes y después de las transferencias sociales por Comunidades Autónomas (datos en puntos porcentuales). Año 2010. ....	70
Gráfico 40. Tasa de paro y porcentaje del paro de larga duración (más de dos años), 2007-2011. ....	71
Gráfico 41. Personas paradas y personas que reciben prestación por desempleo en España. Período 2007-2011. ....	74
Gráfico 42. Distribución de las personas desempleadas según la percepción de prestaciones por desempleo en España. Año 2011. ....	74
Gráfico 43. Gasto anual en prestaciones por desempleo (miles de euros) y tasas de variación respecto al año anterior. Años 2006-2011. ....	76
Gráfico 44. Gasto mensual en prestaciones por desempleo por tipos de prestaciones. Octubre 2006-2011. ....	77
Gráfico 45. Tasa de desempleo por Comunidades Autónomas. Período 2007-2011.....	78
Gráfico 46. Porcentaje de personas desempleadas que no tienen prestación por desempleo sobre el total de desempleados (según la EPA), por Comunidades Autónomas. Noviembre de 2011.....	80
Gráfico 47. Distribución del número de personas desempleadas que no tienen prestación por desempleo (según la EPA) por Comunidades Autónomas. Noviembre de 2011.....	81
Gráfico 48. Número de personas beneficiarias de las rentas mínimas de inserción en España (titulares y miembros de una unidad de convivencia). Período 2002-2010.....	82
Gráfico 49. Gasto total y gasto por unidad de convivencia en rentas mínimas de inserción en España. Período 2002-2010. ....	83

Gráfico 50. Correlación entre las tasas de riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE) y la tasa de cobertura de las rentas mínimas de inserción (%) por Comunidades Autónomas. Año 2010. ....	86
Gráfico 51. Porcentaje de personas empleadas con contrato temporal sobre el total de personas empleadas en España. Período 2007-2011.....	89
Gráfico 52. Evolución de los nuevos contratos indefinidos en España. Período 2010-2011..	90
Gráfico 53. Tasa de variación del número de personas AROPE para la UE-27, UE-15 y España. Datos en porcentajes. Años 2006-2010. ....	98
Gráfico 54. Evolución de la Tasa de Riesgo de Pobreza en España, por CCAA. Periodo 2004-2010. ....	99
Gráfico 55. Evolución del umbral de la pobreza en España per capita (60% de la renta mediana). Periodo 2008-2010.....	99
Gráfico 56. Umbrales de pobreza en España según diferentes criterios en euros per cápita. Año, 2010. ....	100
Gráfico 57. Tasa de riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE) según la relación con el empleo. Años 2009-2010. ....	100
Gráfico 58. Evolución del porcentaje de población ocupada en riesgo de pobreza y exclusión social en España. Periodo 2008-2010.....	101
Gráfico 59. Distribución porcentual de la población adulta en riesgo de pobreza y exclusión social en España por nivel educativo. Año 2010.....	101
Gráfico 60. Perfiles AROPE más frecuentes en España por sexo, edad y nivel educativo. Año 2010. ....	104
Gráfico 61. Perfiles AROPE más frecuentes en España por sexo, nivel educativo y relación con la actividad. Año 2010.....	105
Gráfico 62. Distribución del gasto en prestaciones por desempleo según el tipo de prestación. Octubre de 2011. ....	107
Gráfico 63. Evolución del salario mínimo interprofesional en paridades de compra, varios países europeos. Período 2007- 2011. ....	107
Gráfico 64. La red de los fenómenos. ....	120
Gráfico 65. La red de las relaciones.....	124
Gráfico 66. Tasas de empleo por sectores en algunos Estados europeos. ....	148
Gráfico 67. Evolución real y estimada de las AA.PP. españolas 2005-2014.....	149
Gráfico 68. Evolución gastos, ingresos y déficit de las AA.PP. españolas 2005-2014. ....	151
Gráfico 69. Ausencia de bienestar. (% personas por CC.AA.) ....	154

Gráfico 70. Contribución proporcional a caída nacional de ocupación según peso población 16-64 años durante la crisis.....	155
Gráfico 71. Distribución sectorial de caída de ocupación por CC. AA. ....	156
Gráfico 72. Evolución por CC. AA. de personas ocupadas durante la crisis.....	157
Gráfico 73. % de personas ocupadas de 16 a 64 años por sector económico en las CCAA de Madrid, Cataluña y País Vasco. IV T 2011. ....	158
Gráfico 74. Gasto anual en RMI-AES por cada persona en riesgo de pobreza por CCAA 2010 (En €).....	159
Gráfico 75. Evolución de la tasa de paro en España y el País Vasco del IV Trimestre de 1976 al de 2011 (En %) .....	160
Gráfico 76. Evolución de la ocupación entre el IV Trimestre de 1996 y de 2011 en algunas CCAA. 1996=Base 100 .....	162
Gráfico 77. Evolución deuda/PIB. Portugal (real) y España (estimada) .....	171