

Area de Políticas Públicas, Sociales y Estado del Bienestar

# ESTUDIOS DE LA FUNDACIÓN

2009  
ABRIL  
03

Crisis económica y Estado del Bienestar: una aproximación a la protección social en España

ELVIRA S. LLOPIS

Vicepresidenta de la Fundación 1º de Mayo y  
Directora del Area de Políticas Públicas, Sociales y  
Estado del Bienestar

SERVICIO DE ESTUDIOS FUNDACIÓN 1º DE MAYO

Alicia Martínez Poza, Jesús Cruces Aguilera y  
Luis de la Fuente Sanz



Fundación 1º de Mayo | Centro Sindical de Estudios  
C/ Arenal, 11. 28013 Madrid. Tel.: 913640601. Fax: 913640838  
[www.1mayo.ccoo.es](http://www.1mayo.ccoo.es) | [1mayo@1mayo.ccoo.es](mailto:1mayo@1mayo.ccoo.es)

Estudios de la Fundación. ISSN: 1989-4732

## ÍNDICE

### INTRODUCCIÓN

	3
<b>1. CRISIS, EMPLEO Y BIENESTAR</b>	<b>3</b>
1.1. De un intenso crecimiento económico a una situación de crisis	4
1.2. El “círculo vicioso” de la exclusión social: vulnerabilidad y desigualdad social	9
<b>2. EL GASTO SOCIAL EN ESPAÑA: PRINCIPALES INDICADORES</b>	<b>13</b>
2.1. Evolución y estructura del gasto en España y la Unión Europea	14
2.1.1. Educación	14
2.1.2. Sanidad	15
2.1.3. Protección social	17
<b>3. LA PROTECCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA: UN BREVE RECORRIDO POR LAS PRESTACIONES SOCIALES</b>	<b>21</b>
3.1. Las prestaciones de la Seguridad Social	22
3.2. Otros programas de protección y prestaciones sociales	24
3.2.1. El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia	25
3.2.2. Política de apoyo a las familias	27
3.3. La protección contra la exclusión social: rentas mínimas de inserción y otras prestaciones	28
<b>4. IMPULSO DE LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL: UN ELEMENTO CLAVE PARA GARANTIZAR LA IGUALDAD Y COHESIÓN SOCIAL</b>	<b>29</b>
4.1. Principales áreas de actuación	31
4.1.1. Protección ante el desempleo y reinserción laboral	31
4.1.2. La vivienda como bien social	31
4.1.3. Inmigración: integración y derechos	31
4.1.4. Educación	32
4.1.5. Conciliación de la vida laboral, familiar y personal	32
4.1.6. Rentas mínimas de inserción	32
<b>5. BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>32</b>

## INTRODUCCIÓN

Estamos asistiendo a escala mundial a una grave y profunda crisis financiera que, fruto del creciente dominio de la actividad financiera sobre el total de la economía, del predominio y disociación de las actividades financieras por encima de la producción de bienes y servicios, ha determinado el arrastre hacia la situación de crisis de la economía real, con gravísimos impactos sobre el empleo.

En el caso de nuestro país, los impactos negativos de la crisis se dejan sentir con mayor crudeza debido a las peculiaridades de nuestro modelo de crecimiento económico y al modelo de mercado de trabajo que éste ha determinado: un modelo que si bien es capaz de una alta generación de empleo en momentos de bonanza, lo hace sobre parámetros que determinan su alta vulnerabilidad en épocas recesivas.

Un mercado de trabajo con un nivel muy alto de temporalidad y precariedad, lo que tiene como consecuencia que la protección o cobertura por desempleo sea escasa, por lo que la existencia y adopción de políticas y medidas de carácter social tanto estructurales, orientadas a garantizar la equidad y la igualdad de oportunidades, como complementarias para situaciones singulares, sea imprescindible.

Nos hallamos, en definitiva, en una crisis provocada por la hegemonía de las tesis neoliberales que, en nombre del libre mercado, han venido socavando sistemáticamente los espacios de regulación y actuación políticos, tanto en lo estrictamente económico como en lo social, en donde, bajo el argumento de la mayor eficacia y eficiencia de la gestión privada frente a la pública, se ha ido abriendo camino un auténtico mercado de lo social que amenaza por sustituir, también en este ámbito, las decisiones políticas por las decisiones de mercado. O, dicho de otra manera, el avance neoliberal ha redefinido no sólo las estructuras económicas sino también, y para ello, el papel del Estado.

Una dinámica que confronta, de manera inequívoca, con lo que conocemos como “modelo social europeo”, que si por algo se define es por garantizar de manera generalizada la igualdad de oportunidades para todas las personas, y con ella, la cohesión social, a través de un sistema, también regulado, de redistribución de la riqueza, lo que implica, precisamente, regular y limitar la injerencia del mercado en la prestación de servicios y la provisión de bienes que se consideran básicos para la supervivencia y el desarrollo de las personas. En esta misma línea, forma parte del modelo social europeo el preservar el papel del gasto social en el gasto público, en definitiva, en la política económica.

Sin embargo, tal y como viene indicando Vicenç Navarro en numerosos artículos, Tanto el Banco Central Europeo como el Banco de España están proponiendo medidas para resolver la crisis financiera y económica que incluyen la reducción del gasto público, la disminución de los salarios, una mayor desregulación de los mercados de trabajo, la privatización de los servicios públicos (como la sanidad) y de las transferencias públicas (como las pensiones), el encarecimiento del coste del dinero, y la desregulación de los mercados financieros, con el argumento de que tales medidas estimularán la actividad económica y reducirán el desempleo.

Si se prefiere, este recetario no hace sino subvertir la explicación de la crisis, achacándola a un exceso del gasto público y a una falta de modernización y flexibilidad tanto del mercado de trabajo como salarial para, merced a esta subversión, no cuestionar el modelo que realmente la ha generado.

Pero además se obvia el hecho de que durante el periodo 1950-1980, en que se impulsó el estado del bienestar en la mayoría de los países desarrollados, la calidad de vida de las poblaciones de tales países mejoró sustancialmente, basándose este mejoramiento social y económico en un pacto entre el mundo empresarial y los sindicatos que fue roto más tarde, en los años ochenta, bajo la dirección política del Presidente Reagan en EE.UU. y Margaret Thatcher en Gran Bretaña.

A partir de entonces se introdujeron políticas públicas encaminadas a debilitar la intervención del estado, desregulando los mercados financieros y desarrollando políticas altamente regresivas que incrementaron enormemente las rentas más altas a costa de la renta de la clase trabajadora. También se hicieron reformas fiscales que beneficiaron enormemente a las rentas superiores.

Resultado de esta situación es una enorme polarización de las rentas y la consecuente dualización social.

Ciertamente, cualquiera de las manifestaciones de las Políticas Sociales conlleva una acción redistributiva, y que desde la lógica liberal, no hay razón objetiva alguna para preferir que quienes no disponen de ingreso alguno sean atendidos, por ejemplo, por los presupuestos públicos; como tampoco la hay para afirmar que es mejor una política económica que evite el desempleo, que es la principal causa de marginación y pobreza y riesgo de exclusión social.

Pero no es menos cierto que las políticas de Bienestar Social han sido en su origen, impulso y desarrollo una seña de identidad de las fuerzas políticas y sociales de la izquierda.

Como ha señalado en numerosas ocasiones Hector Maravall, a lo largo del siglo XX, gran parte de las movilizaciones sociales que han protagonizado la izquierda política y la izquierda social, dentro de la que se inscribe el movimiento sindical, han tenido como objetivo el derecho a la salud, las pensiones, la educación, la protección frente al desempleo, los servicios sociales, la lucha contra la pobreza y la exclusión social... Las luchas obreras en Europa consiguieron, junto a gobiernos de izquierda, que lo público adquiriera carta de naturaleza constitucional frente a las veleidades del libre mercado sin mecanismos de control políticos y sociales.

De este modo, aunque fuera cierto que las recetas neoliberales sirvieran para estimular la economía (lo que, insistimos, es cuanto menos dudoso puesto que son precisamente las que la han generado), se debería perfilar con claridad cual es el objetivo de tal estímulo económico y los mecanismos (es decir las políticas públicas) a través de los cuales se desea alcanzar tal objetivo.

Sin duda, para la izquierda política y social, el objetivo debe ser crear empleo y que este sea un empleo sostenible, estable, con derechos, de calidad y que no pueda servir para establecer o consolidar fracturas ya existentes en la clase trabajadora; por tanto, objetivo de las políticas públicas de estímulo de la economía debiera ser no solo crear empleo sino buen empleo.

Este objetivo debe complementarse con el mantenimiento, incluso el incremento, del gasto público de carácter social, y ello por dos motivos: en primer lugar, porque el incremento de los servicios públicos de carácter social, que en nuestro país continúan siendo insuficientes, y que son, por definición, muy intensivos en mano de obra, son una cantera de empleo de calidad; en segundo lugar, porque las políticas públicas de carácter social en forma de prestación de servicios, contribuyen a aumentar el nivel de vida de la población y por lo tanto, contribuyen también a incrementar el consumo.

Es desde estas premisas que habrá que entender que las medidas fiscales para afron-

tar la crisis no pueden provenir de la vía de las desgravaciones fiscales. Medidas tomadas recientemente en materia de reducción de los ingresos fiscales, como la desgravación de 400 euros, la supresión del Impuesto del Patrimonio, y la reducción del impuesto de sociedades, han supuesto unos 14.500 millones euros menos de ingresos del presupuesto público, lo que no puede ser interpretado sino como un error económico desde nuestro punto de vista.

Es también desde estas premisas desde las que abordamos este informe, con el objetivo de disponer de un primer diagnóstico de la situación social en España a partir de unos indicadores básicos que permitan detectar la situación de la protección social de nuestro país, y desde el que poder elaborar alternativas y propuestas.

## **1. CRISIS, EMPLEO Y BIENESTAR**

La sociedad española ha experimentado importantes transformaciones y cambios sociales desde el inicio de la democracia en diversos ámbitos –demográfico, educativo, productivo, laboral, institucional, etc.-, que se asemejan, aunque de forma algo más tardía, a las pautas de desarrollo de los países más industrializados.

El fuerte crecimiento económico de la última década, que ha estado ligado a una intensa creación de empleo, ha contribuido a avanzar de forma notable con respecto a la convergencia real con el resto de países de la Unión Europea. Hasta hace un par de años, los principales indicadores económicos y laborales situaban a España dentro de los países con mejores perspectivas de cara al futuro.

La actual crisis económica ha puesto en evidencia las debilidades del modelo productivo español, que, sumada a las insuficiencias de un Estado del Bienestar incompleto, ha generado un aumento significativo de las situaciones de pobreza y exclusión social. Una cuestión que plantea serios interrogantes, sobre todo en relación al sistema de protección social y el grado de cobertura de las (crecientes) demandas sociales. Por ello, es necesario empezar a reflexionar sobre cuál es la situación de las políticas públicas destinadas a los colectivos más desfavorecidos, de los recursos y prestaciones desarrollados, que permitan –en último término- mejorar la vida y el bienestar de las personas que lo necesitan, garantizando en todo momento la cohesión social.

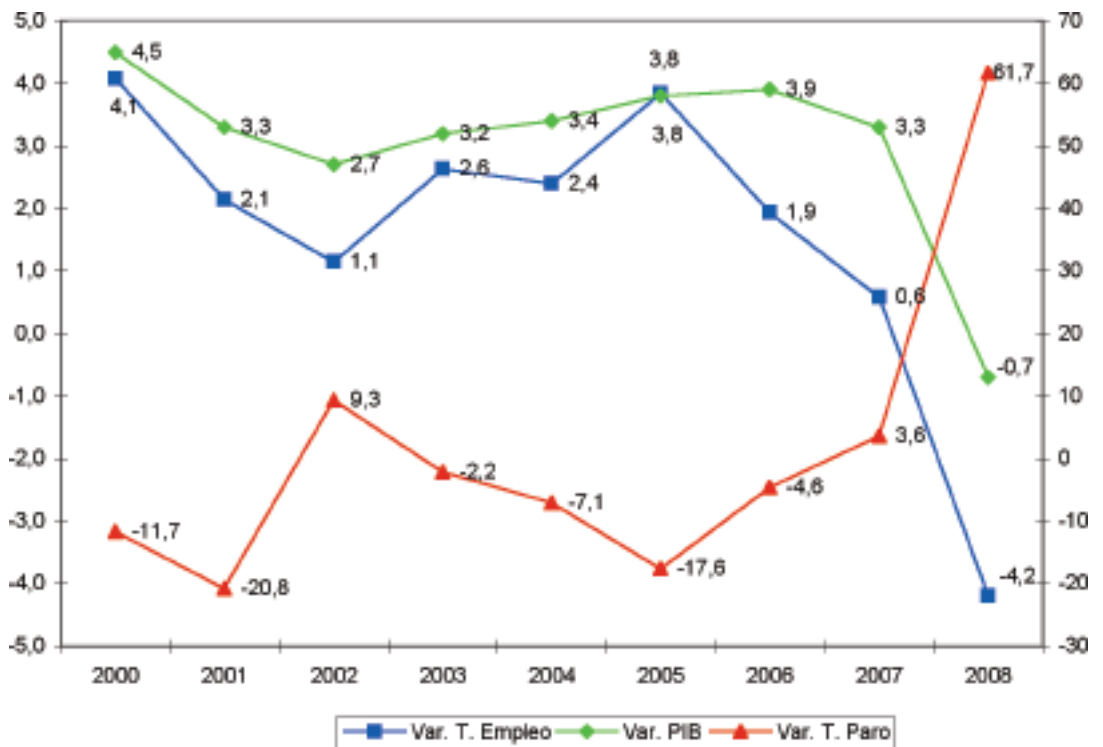
### **1.1. De un intenso crecimiento económico a una situación de crisis**

La economía española ha registrado desde mediados de la década de los 90 un intenso crecimiento sostenido y diferente en relación a las principales economías europeas. Un dinamismo que se ha venido mostrando año tras año en un aumento notable de la producción. Hasta el año 2007, fecha en la que se empiezan a experimentar las primeras consecuencias de la actual recesión económica, el PIB en España registraba incrementos interanuales superiores al 3%, reflejando un ritmo de crecimiento comparativamente más intenso al mostrado en la Unión Europea (con incrementos en torno al 2%). Desde el punto de vista sectorial, la evolución de la producción ha estado vinculada a un fuerte desarrollo del sector de la construcción, así como algunas industrias y servicios tradicionales, que han mostrado también una destacada evolución.

Esta tendencia ha estado íntimamente ligada a un intenso crecimiento del empleo. La evolución del mercado de trabajo en España durante la última década ha sido -como se ha podido constatar a través de diversos indicadores- especialmente favorable, sobre todo en cuanto a la creación de empleo.

La tasa de empleo ha registrado incrementos anuales entre el 1 y 4%, cuyo resultado ha sido un aumento sustancial del volumen de ocupados, alcanzando los veinte millones en el año 2007 (segundo trimestre). Un crecimiento del empleo que ha sido protagonizado por la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, que han consolidado la tendencia iniciada en la década de los 80, así como por los inmigrantes, cuya incorporación masiva al mercado de trabajo constituye, sin lugar a dudas, uno de los principales cambios estructurales experimentados por la sociedad española en los últimos años. En conjunto, la evolución positiva del empleo ha permitido reducir de forma significativa la tasa de paro en España, con disminuciones anuales, en algunos casos, superiores al 10% (gráfico 1).

**Gráfico 1. Crecimiento interanual del PIB\* y de las tasas de empleo y paro en España, 1997-2008 (%)**



Fuente: Elaboración propia a partir de la Contabilidad Nacional Trimestral (base 2000) y Encuesta de Población Activa, INE (Cuarto Trimestre).

\*Producto Interior Bruto (datos corregidos de efectos estacionales y de calendario).

A partir del año 2007 comienzan a detectarse los primeros efectos de la crisis económica, cuyo origen se vincula a un constante crecimiento del sector financiero en la economía, con escasa regulación y deficiente supervisión, que ha generado un fuerte crecimiento de las desigualdades sociales<sup>1</sup>. Los efectos se manifiestan en una disminución del ritmo de crecimiento, que es refrendada en 2008 con una caída significativa de la producción (-0,7). Una tendencia que se traduce en una reducción de la tasa de empleo (-4%) y en un notable crecimiento de la tasa de paro (61%), situándose en un 14% a finales del 2008.

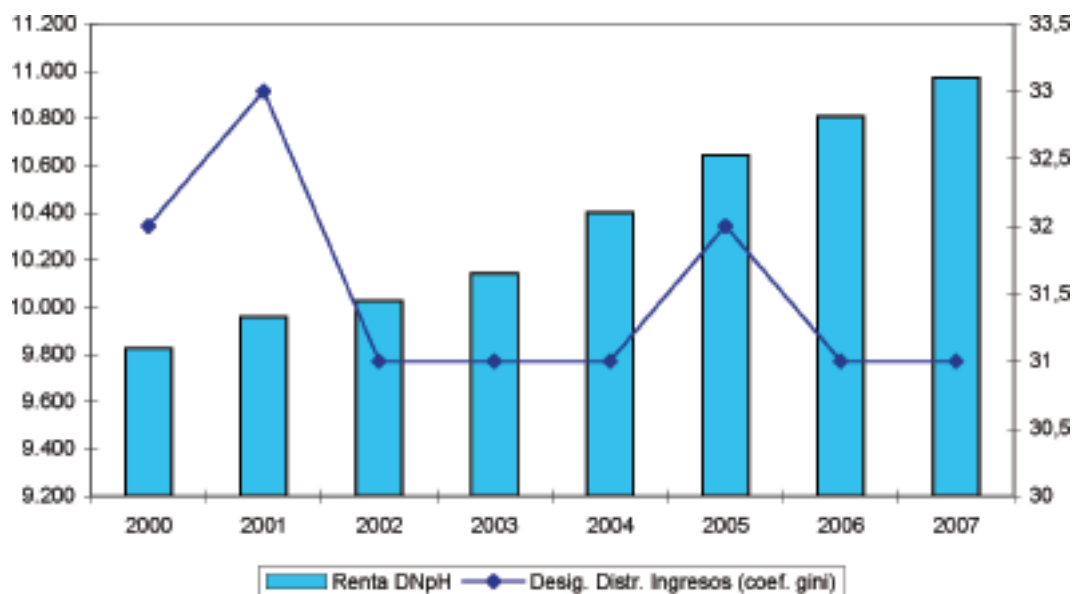
La reciente etapa de crecimiento ha mostrado al mismo tiempo diversos elementos críticos desde el punto de vista del mercado de trabajo. Se trata de un modelo de crecimiento que se ha asentado sobre una profunda segmentación del mercado de trabajo, ya que algunos de los sectores más dinámicos en este periodo han basado su crecimiento en el uso intensivo de puestos de trabajo de baja cualificación, que llevan asociadas peores condiciones de trabajo y un importante nivel de precariedad.

A ello hay que añadir otros elementos, como por ejemplo: un insuficiente volumen de empleo –a pesar de la evolución positiva registrada durante el periodo- que afecta de forma prioritaria a las tasas de paro de las mujeres y los jóvenes; el mantenimiento de un elevado nivel de temporalidad en el empleo; los desajustes entre la cualificación de las personas y el trabajo desempeñado; los desequilibrios en la estructura educativa de la población potencialmente activa, coexistiendo altas tasas de fracaso escolar y baja participación en la formación profesional, con elevados niveles de población universitaria; los bajos niveles de participación en la formación continua en la empresa; así como la persistencia de las desigualdades de género, que se manifiestan en indicadores como la segregación ocupacional del empleo, o importantes diferencias retributivas del empleo femenino (Aragón, Cruces y Rocha, 2008a).

Asimismo, la evolución de diversos indicadores permite poner de manifiesto que ha existido una desigual distribución de los beneficios del crecimiento económico, ligada a un significativo debilitamiento de la cohesión social de la sociedad española. En términos agregados, la coyuntura económica de España ha generado un incremento del 12% de la renta nacional disponible por persona durante el periodo 2000-2007. Un dato que, aunque da cuenta del desarrollo económico alcanzado, por sí solo no permite profundizar en la repercusión social que ha tenido desde el punto de vista distributivo.

Por ello, es necesario utilizar indicadores que permitan establecer el grado de desigualdad con respecto a una determinada distribución (índice Gini). Así, tomando como referencia la desigualdad en los ingresos de los hogares es posible destacar que la falta de equidad en la distribución de la renta se ha mantenido en los mismos niveles durante los últimos años, registrando incluso leves incrementos (gráfico 2).

**Gráfico 2. Evolución de la Renta disponible neta de los hogares por habitante y la Desigualdad en la distribución de ingresos en España, 2000-2007 (euros y %)\***



Fuente: Colectivo IOE, 2008.

\* La renta disponible neta de los hogares por habitantes se calcula en euros constantes con base en el año 2000, en relación a la población empadronada cada año en España. Los datos de los últimos años son provisionales. El coeficiente de Gini mide la desigualdad en los ingresos de los hogares. «0» corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y «100» con la perfecta desigualdad.

Por otra parte, también hay que resaltar que el crecimiento de la renta disponible por habitante no ha significado un aumento del poder adquisitivo de los salarios, las prestaciones por desempleo o las pensiones, que son los principales recursos de la mayoría de los hogares. Recientes investigaciones han puesto de relieve que, durante el periodo 1994-2006, el salario medio perdió un 2% de poder adquisitivo, la prestación media de desempleo un 16%, mientras que la pensión media aumentó un 18%; un incremento moderado en comparación con el crecimiento del PIB (62%), así como con otros indicadores de riqueza, como por ejemplo el patrimonio inmobiliario o el valor patrimonial de los activos financieros de los hogares (Colectivo IOE, 2008).

En este ámbito, se ha producido una significativa reducción de la remuneración por asalariado en términos reales en relación al PIB; una tendencia que no se vincula directamente a la evolución de los salarios pactados en los convenios colectivos (los cuales han ganado poder adquisitivo) sino más bien al hecho de que una parte importante de los nuevos empleos creados en la presente década se ha localizado fuera de la cobertura de la Negociación Colectiva, en ocupaciones con niveles salariales y de cualificación relativamente bajos, en actividades, como por ejemplo la construcción o ciertos servicios a empresas.

A ello hay que añadir que, en términos generales, han persistido las diferencias salariales existentes entre los ingresos más altos y los más bajos. De acuerdo con los datos procedentes de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, que registra los ingresos

declarados, la ratio entre los ingresos más altos (5 veces por encima del SMI) y los más bajos (inferiores al SMI) se ha mantenido entre 18 y 19 puntos. Una proporción que supone que, en base a los datos de 2006, existían 1,4 millones de personas asalariadas con unos ingresos medios mensuales de 4.925 euros, mientras por otra parte se encontraban 5,5 millones de personas con una media de ingreso de 270 euros. (Colectivo IOE, 2008). Existe, por tanto, un volumen muy importante de población trabajadora en empleos mal remunerados y en una situación de manifiesta precariedad, que son ocupados en su mayor parte por los colectivos más vulnerables en el mercado de trabajo (mujeres, jóvenes e inmigrantes).

En este punto conviene destacar que la desigualdad de género con respecto a los salarios y las pensiones ha aumentado a lo largo de la última década. En 1994, el salario medio de las mujeres era un 28% inferior al registrado por los varones y en 2006 la diferencia creció hasta el 30%; del mismo modo, la pensión media, que era un 29% inferior, alcanzó el 33% de diferencia (Colectivo IOE, 2008). Estos datos ponen de relieve la existencia de una persistente desigualdad estructural de género, a pesar de la mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo.

En suma, se puede afirmar que la coyuntura económica que ha vivido España durante la última década -expresada en un intenso crecimiento de la producción y una fuerte creación de empleo- ha generado un importante aumento de la renta de los hogares. Sin embargo, la riqueza que se ha creado durante este periodo ha repercutido de manera desigual en la sociedad.

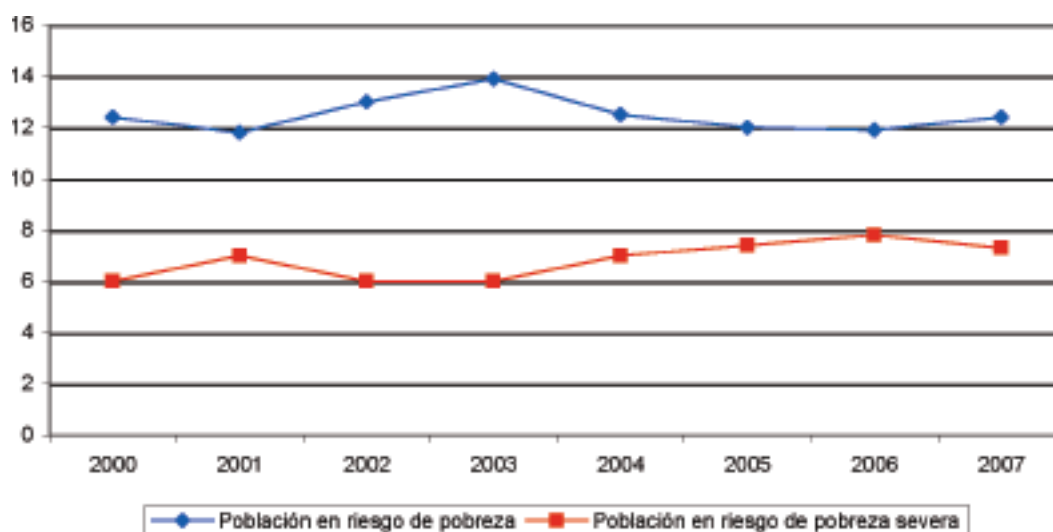
De hecho, si se compara el conjunto de los ingresos de los hogares, “las rentas de la propiedad inmobiliaria y empresarial-financiera han crecido mucho más que las procedentes de los salarios, pensiones y prestaciones de desempleo, de manera que las condiciones materiales de los hogares que dependen de estos últimos se encuentran hoy en peor situación relativa”<sup>2</sup>. Una situación que se agrava con la actual crisis económica, de la que se deriva un significativo aumento del paro y de las necesidades de protección social.

### **1.2. El “círculo vicioso” de la exclusión social: vulnerabilidad y desigualdad social**

La desigual distribución de las rentas generadas durante este periodo ha tenido como principal efecto social el mantenimiento (y el aumento en determinados periodos) de la pobreza en España. En términos agregados, las personas en riesgo de pobreza (proporción de personas cuyos ingresos se sitúan entre el 40 y el 60% de la renta disponible neta por persona) han mantenido su peso de forma constante a lo largo del periodo, situándose entre un 12 y 14%, en niveles superiores a la media europea.

Además, hay que resaltar que la población en situación de pobreza severa (proporción de personas cuyos ingresos se sitúan por debajo del 40% de la renta disponible neta por persona) mantiene igualmente su peso en el conjunto de la población, incrementándolo si cabe ligeramente. En el año 2000, existía en España un 6% de personas en situación de pobreza severa. Un porcentaje que aumenta a niveles cercanos al 8% en el breve plazo de siete años (gráfico 3).

**Gráfico 3. Población en riesgo de pobreza y en situación de pobreza severa en España\*, 2000-2007 (en %)**



Fuente: Elaboración propia a partir de Colectivo IOE, 2008.

\* Pobl. en riesgo de pobreza: proporción de personas cuyos ingresos se sitúan entre el 40 y el 60% de la renta disponible neta por persona (después de las transferencias sociales); Pobl. en situación de pobreza severa: proporción de personas cuyos ingresos se sitúan por debajo del 40% de la renta disponible neta por persona (incluyendo las transferencias sociales).

El análisis conjunto de las tasas de personas en riesgo de pobreza y en situación de pobreza extrema pone de relieve la vinculación entre ambos indicadores, de tal forma que, a la vez que disminuye de la proporción de pobres severos aumenta las personas en riesgo de pobreza, que probablemente tiene relación con el aumento de la precariedad en las condiciones de trabajo. Se produce, por tanto, una situación en la que “aparece un empleo nuevo pero de menor ‘calidad’ y más precario, mientras se asiste a la destrucción de una parte importante de empleo estable, mediante la desregulación laboral de muchos sectores que han visto deteriorar sus condiciones laborales y sus parámetros tradicionales de protección social. Este conjunto de cambios en la esfera productiva y laboral se relaciona con la aparición de nuevos espacios de exclusión y vulnerabilidad social que no afectan exclusivamente a los jóvenes y a las mujeres, sino también a quienes poseen mayores cargas familiares” (Subirats, 2004).

La tendencia constante de los niveles de pobreza en España, unido al desigual reparto de la riqueza que se ha generado durante este periodo, permite afirmar que en la sociedad española existe un cierto grado de segmentación desde el punto de vista del reparto de las rentas. Bajo esta perspectiva, la población española puede dividirse en tres grandes grupos (Colectivo IOE, 2008):

- 17 millones de personas que viven en una situación de desahogo y tienen capacidad de ahorro. El sector que destaca de este grupo, que es la cuarta parte de los hogares más ricos del país (según la última Encuesta Financiera del Banco de España), concentraba en 2005 el doble del patrimonio (2,8 millones de euros) que las otras tres cuartas partes de la población (1,4 millones).
- 15 millones de personas que pueden sobrevivir en el día a día, sin apenas capacidad para ahorrar, pero con posibilidad de llegar a fin de mes.

- 12 millones (un 27% de la población) que tienen dificultades para llegar a fin de mes y no pueden ahorrar, lo que significa que aumenta su nivel de deuda, hasta niveles de riesgo cuando tienen que hacer frente determinados gastos extraordinarios. Este grupo de población representa una cuarta parte de los hogares españoles más pobres, cuyo patrimonio total en 2005 era 41 veces inferior al de la cuarta parte de los hogares más ricos del país (una diferencia que en el año 2002 se situaba era de 33).

En conjunto, se aprecia que una parte relevante importante de la población tiene unas rentas que, o bien tienen serias dificultades para llegar a fin de mes o bien apenas tienen posibilidades de ahorro. A ello se añade que, durante los últimos años ha aumentado considerablemente el nivel de deuda de la población española. La ratio entre la deuda pendiente y la renta disponible bruta ha pasado del 86 en el año 2000 al 150 en el año 2007, lo que significa que la deuda de las familias supera con creces la renta disponible anual<sup>3</sup>. Un fenómeno que explica el progresivo endeudamiento de los hogares españoles y la reducida capacidad de ahorro, que en el caso de las familias con menos recursos se traduce en una mayor vulnerabilidad y riesgo de pobreza.

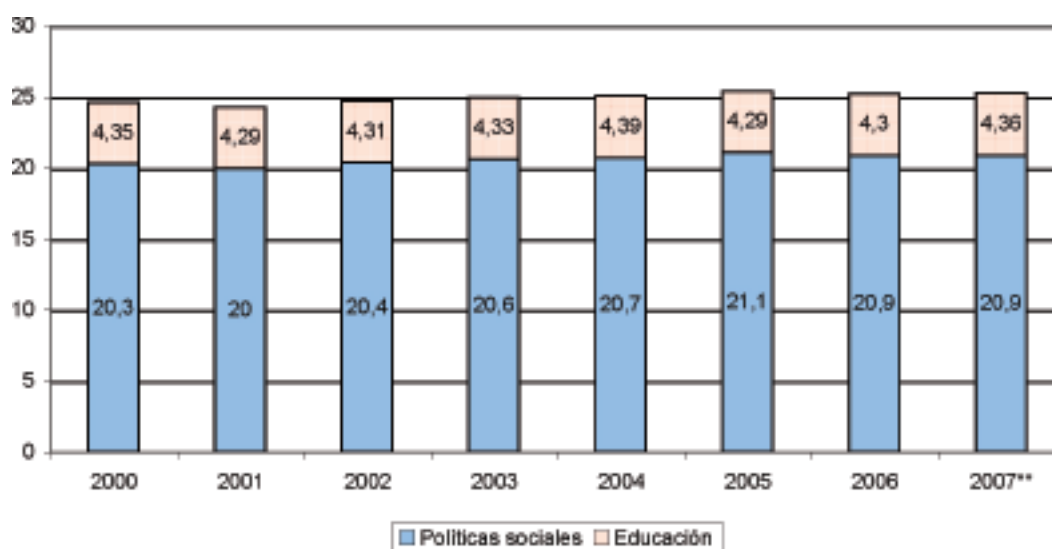
Más allá de los niveles de pobreza (que miden la situación de la población con respecto al nivel de renta), es necesario evaluar también el conjunto de recursos y prestaciones -normalmente no dinerarias- que repercuten en el bienestar directo de la población. Una perspectiva que trata de profundizar, por tanto, en los procesos de exclusión social, en los que se “hace referencia a múltiples y cambiantes factores relativos a la falta de acceso a los derechos, prácticas e intercambios normales de la sociedad (...). La pobreza es uno de los factores más obvios, pero la exclusión social también hace referencia a derechos inadecuados a la vivienda, educación, salud y acceso a los servicios”, (Comisión Europea, 1993).

Desde el punto de vista laboral, este proceso puede ser descrito como un “circulo vicioso” que arranca con diversas formas de alejamiento del mercado laboral que afectan a determinados colectivos y con la consecuente aparición de una serie de privaciones. Este alejamiento se acentúa como consecuencia del surgimiento de nuevas barreras y dificultades que las personas encuentran en otros ámbitos de la vida social, como la educación, la salud, la vivienda, la cultura o el acceso a los servicios (Cachón, 2004).

Por ello, la pérdida del empleo o una merma significativa de la calidad de las condiciones laborales, no sólo implica una disminución de la renta y un aumento del riesgo de pobreza, sino que además supone la existencia de mayores dificultades que imposibilitan el acceso a una serie de prestaciones y derechos sociales. En conjunto, este tipo prestaciones y recursos a las que tienen acceso las personas supondría un “salario indirecto”, en el que se incluiría tanto el gasto en prestaciones sociales como el gasto en educación. Se trata, por tanto, de incorporar en el análisis aquellos recursos que –más allá del salario y de la renta- repercuten en el bienestar de la población, y, consecuentemente, en el grado de cohesión social.

El gasto social conjunto en protección social y educación en España fue de 127 mil millones de euros en el año 2000, según los datos recogidos por Eurostat y el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte. Esta cantidad ha aumentado durante los últimos años hasta alcanzar los 205 mil millones de euros en 2006, lo que supone un incremento del 60%. No obstante, es preciso señalar que, aunque se ha registrado un importante crecimiento en términos absolutos, en relación al PIB el gasto social ha mostrado un cierto estancamiento, sin apenas modificaciones a lo largo del periodo (25%). Una tendencia similar a la registrada por el resto de países de la Unión Europea, aunque en niveles algo inferiores a la media europea (27%).

**Gráfico 4. Salario indirecto\*: gasto social en España, 2000-2007**  
(% s. / PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de Colectivo IOE, 2008.

\* Se entiende por «salario indirecto» el conjunto de prestaciones públicas, normalmente no dinerarias, que repercuten en el bienestar social directo de toda la población. Para ello se suman las partidas recogidas por EUROSTAT mediante el método SEEPROS (Incluye Incapacidad temporal, Invalidez, Vejez, Supervivencia, Desempleo, Familia-hijos, Vivienda y exclusión social) y el gasto público en educación (proporcionado por el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte).

\*\* Datos provisionales.

En suma, se puede concluir señalando que, desde el punto de vista social, la coyuntura económica que ha venido mostrando sociedad española durante la última década no se ha traducido en una mejora significativa de los niveles de bienestar de la población. El mantenimiento -e incluso empeoramiento- de los niveles de pobreza, tanto en relación a la población en riesgo de pobreza como en la que se encuentra en situación de pobreza extrema; la persistencia de una marcada desigualdad de rentas, en la que una parte importante de la población presenta además serias dificultades para ahorrar y llegar a fin de mes; el incremento de la deuda de los hogares; y el estancamiento del gasto social en relación al PIB reflejan que los beneficios conseguidos durante el intenso periodo de crecimiento económico apenas han modificado la situación social de la población española.

## 2. EL GASTO SOCIAL EN ESPAÑA: PRINCIPALES INDICADORES

La construcción del modelo social europeo que se impulsa desde los distintos Estados miembros a partir de la II Guerra Mundial, tiene su continuación con el *Tratado de Ámsterdam* (1997), donde se promueve el empleo y la mejora de las condiciones laborales como uno de los métodos para luchar contra la exclusión social. Posteriormente, en el *Consejo Europeo de Lisboa* (2000), se impulsa una estrategia europea del empleo con el objetivo “de crecer económicamente de manera sostenible, con más y mejores empleos, y con mayor cohesión social”. Entre los ámbitos de esta estrategia destaca la modernización del modelo social europeo, “mediante la inversión en capital humano y la constitución de un estado activo de bienestar”.

En el *Consejo Europeo de Niza* (2000), se plantea la lucha en contra de la exclusión social, que se articula mediante el método abierto de coordinación, por el que los Estados miembro se comprometen a establecer de modo bienal un Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social. Otra de las contribuciones de este Consejo, fue la puesta en marcha de la Agencia Social Europea, cuya finalidad es ofrecer a la Unión Europea un enfoque global y coherente para hacer frente a los nuevos retos que se plantean en materia de política social, y que muestra la necesidad de reforzar la interrelación entre las políticas sociales, económicas y de empleo.

Más adelante, la Comisión Europea asumió en 2008 la labor de renovar la Agenda social. De esta tarea ha resultado la *Agenda Social Renovada* donde se plantea que Europa debe hacer frente de un modo cohesionado y medioambientalmente sostenible a los retos del siglo XXI, tales como la globalización y el cambio tecnológico o los cambios demográficos<sup>4</sup>. Se pretende una protección al empleo y un reforzamiento de los cambios industriales sin que esto suponga un efecto traumático para los trabajadores. Y se persigue un aumento de las cualificaciones y de la formación a lo largo de toda la vida de las personas. Hay que tener en cuenta que se prevé un aumento progresivo de la población envejecida y un aumento de la tasa de dependencia, lo que requerirá un aumento de la protección a la dependencia, de la atención sanitaria y cambios en las pautas de trabajo.

En conjunto, el modelo social europeo persigue garantizar la universalidad de los derechos a todos los individuos independientemente de su nivel de renta o posición social, y en todas las situaciones, especialmente en momentos de crisis como el actual.

Estos derechos pueden concretarse en: (a) las *transferencias públicas* a los ciudadanos, entre las que destacan las transferencias de vejez, que son aquellas que son transferidas a los pensionistas por parte de aquellas personas que trabajan y cotizan a la seguridad social; (b) la generación de unos *servicios públicos*, de modo que todos los ciudadanos tengan igualdad de acceso a educación, servicios sociales, servicios de formación laboral, atención sanitaria, o servicios de ayuda a las familias entre otros; de modo que estos servicios contribuyan a compensar las desigualdades de partida y permitan disfrutar de una vida más larga y saludable; (c) la *protección de los trabajadores, consumidores y residentes*, a través de legislación laboral, ambiental y de protección al consumidor; (d) las políticas orientadas a *generar empleo de calidad*, siendo significativo el volumen de personas que están trabajando, en relación a aquellas que no trabajan y el grado de remuneración que producen estos trabajos.

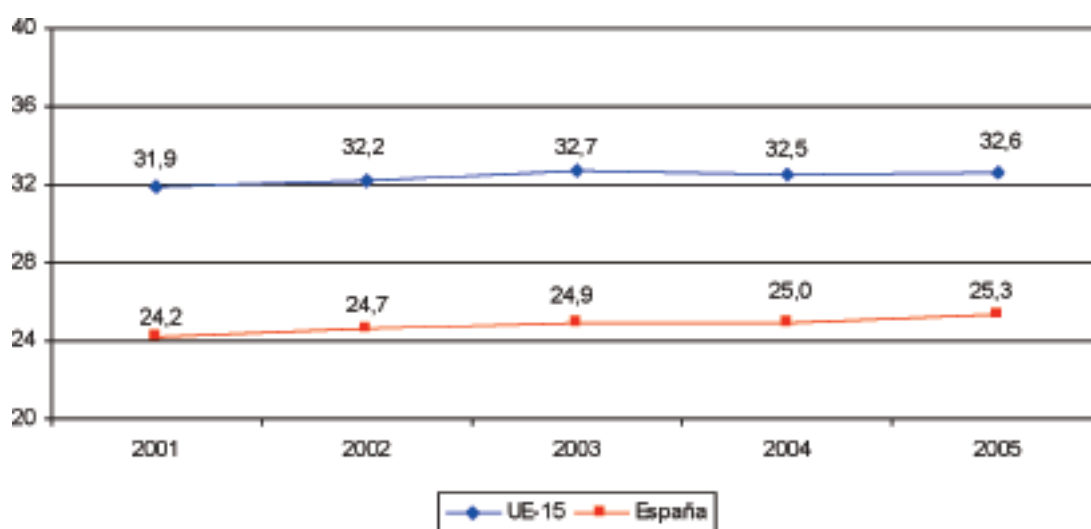
A continuación, se aborda el análisis del gasto social en España y la Unión Europea (UE-15), en relación a los principales ámbitos de actuación (educación, sanidad y protección social).

## 2.1. Evolución y estructura del gasto en España y la Unión Europea

El análisis del gasto social público suele realizarse a partir de la agregación del gasto público en educación y el gasto público en protección social. Para España este dato es del 25,2% sobre el PIB nacional para el año 2006, mientras que la Unión Europea (UE-27) muestra un volumen del 32,3% de gasto público social.

La evolución del gasto en España ha sido claramente ascendente durante todo el periodo, al aumentar un punto porcentual entre 2001 y 2005; mientras que la evolución del gasto social en la Unión Europea ha sido más irregular<sup>5</sup> (gráfico 5).

**Gráfico 5. Evolución del gasto social público, UE-15 y España, 2001-2005 (% s. / PIB)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

### 2.1.1. Educación

El sistema educativo actual se enfrenta a una serie de retos entre los que se pueden destacar (Prats et al, 2005; CES, 2009): la necesidad de aumentar el aprovechamiento de la educación secundaria obligatoria, con especial preocupación de la elevada tasa de abandono escolar de España; la incorporación de las TIC en la escuela y la adaptación de los materiales educativos a las nuevas realidades sociales; la incorporación de alumnos de nacionalidad extranjera y un mejor integración de la heterogeneidad del alumnado; o una mayor relación entre el sistema formativo y el productivo.

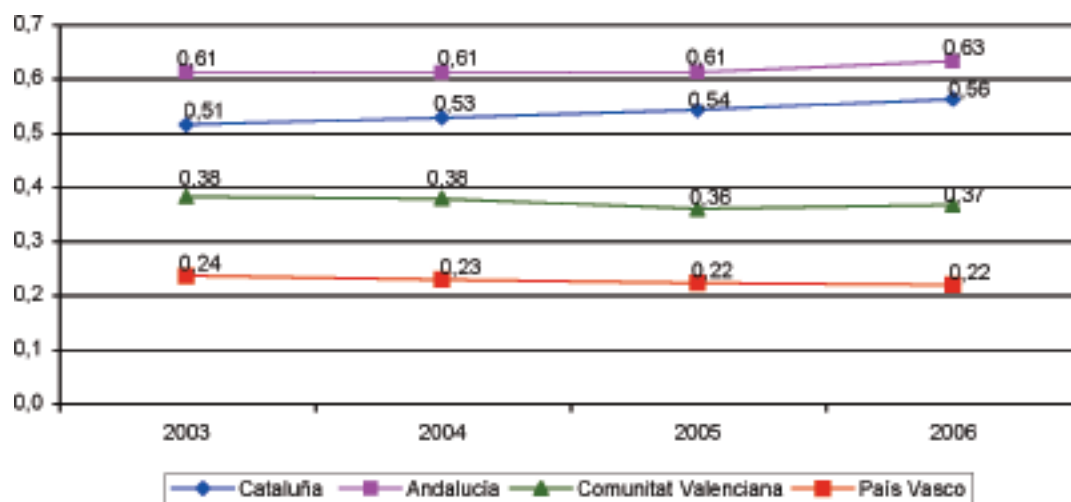
La mejora de la calidad educativa implica un aumento del gasto en educación y de una mayor eficiencia de éste, orientándolo hacia aspectos relacionados con una mayor calidad y reforzando el papel de la educación en la reducción de las desigualdades y el fomento de la cohesión social (CES, 2009).

En el caso de Europa, la media de los países que componen la Unión tienen un gasto en educación superior al de España, la UE27 tiene una media de gasto del 5% del PIB

en 2005, mientras que en España es del 4,2%. Si se realiza la comparación con los países nórdicos esta diferencia es mucho mayor (por ejemplo Suecia registra un 7%). Asimismo, es superior el gasto de países de su entorno como Italia (4,4%), Portugal (5,4%) o Francia (5,7). Sólo un país de los denominados estados mediterráneos de bienestar –Grecia con un 4%– tiene un gasto público en educación menor que el de España<sup>6</sup> en 2005.

Por otra parte, el volumen relativo de recursos dedicados a educación en España se mantiene en el 4,3% en los años 2003 y 2006; aunque en los años intermedios (2004 y 2005) el gasto público en educación es menor. Por Comunidades Autónomas, Cataluña y Andalucía son las que más aumentan su gasto en este periodo, aunque ligeramente, mientras que en el País Vasco y la Comunidad Valenciana se reduce el gasto en significativamente<sup>7</sup> (gráfico 6).

**Gráfico 6. Evolución del Gasto Público en Educación\* por CCAA, 2003-2006 (% s. / PIB)**



Fuente: Ministerio de Educación y Ciencia. Series de gasto público en educación (1996-2006).

\* Se han tomado como referencia el gasto público, excluidos los capítulos financieros.

Este mantenimiento del gasto coincide con una elevada tasa de abandono escolar (32% en 2006), superior de la media europea y que sitúa a España entre los países de la OCDE con mayor tasa de abandono escolar. Otra de las carencias del sistema educativo español es el déficit existente en competencias clave como matemáticas, ciencias o lectura, donde se muestran los datos más preocupantes: el volumen de estudiantes con dificultades de comprensión lectora registra un aumento de 10 puntos porcentuales entre 2000 y 2006 (26%), (CES, 2009).

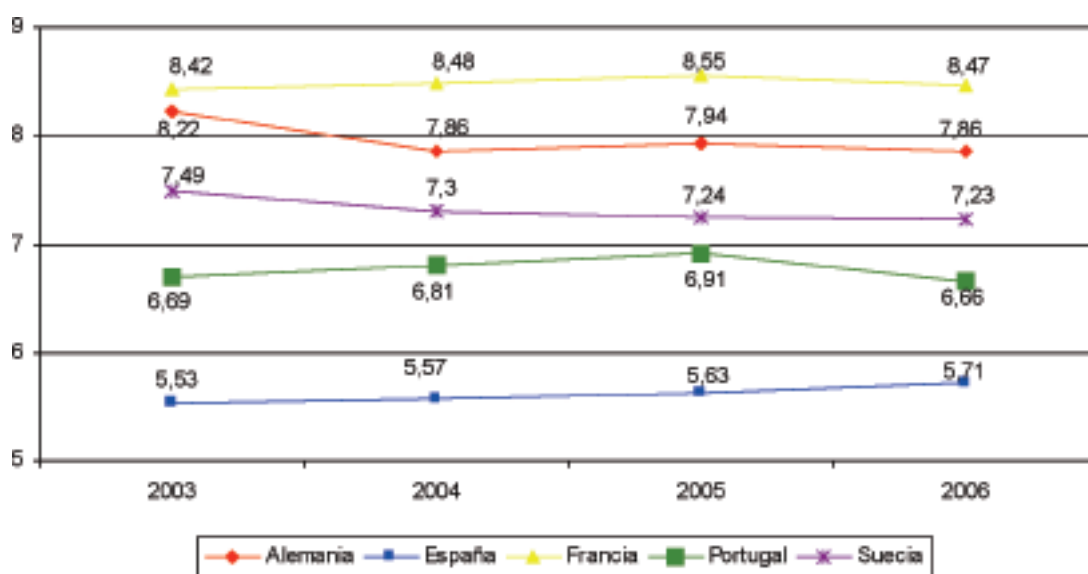
### 2.1.2. Sanidad

Otro de los pilares del estado de bienestar es el gasto público en sanidad. Este pilar ha tenido una evolución constante desde el modelo de seguridad social hasta el modelo actual de sistema nacional de salud. Además, hay que recordar que España cuenta con

un modelo descentralizado desde el año 2002, lo que implica una necesaria corresponsabilidad y coordinación de las administraciones implicadas (Administración Central y Administraciones Autonómicas).

España muestra una cierta distancia en gasto público sanitario de países de su entorno como Portugal, cuyo gasto es superior al de España en un punto porcentual de PIB entre los años 2003 y 2006. Esta diferencia es superior si se compara con países como Alemania o Suecia, que muestran una tendencia decreciente del gasto sanitario. Por otra parte, países como Francia, con un elevado gasto sanitario muestran un mantenimiento (llegando a un crecimiento en determinados años) de este tipo de gasto (grafico 7). El gasto público por habitante en España (en paridad de poder de compra) es de 1.993 € frente a 2.818 € de Francia o 1.656 € de Portugal.

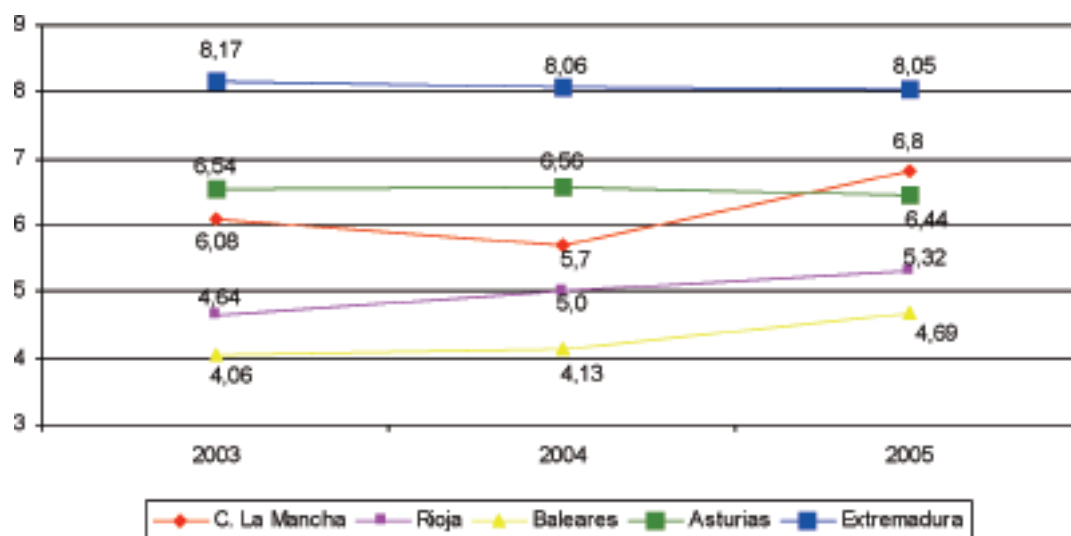
**Gráfico 7. Evolución del Gasto Público en Sanidad por países, 2003-2006 (% s. / PIB)**



Fuente: Eurostat.

Desde el año 2002, como se ha dicho, se encuentra descentralizado el sistema sanitario en España, y el gasto depende de los presupuestos de cada CCAA. Debido al progresivo envejecimiento de la población se está produciendo un incremento del gasto sanitario por encima de la evolución del PIB. Así, algunas comunidades obtienen recursos para sanidad a partir de impuestos sobre la venta minorista de ciertos hidrocarburos o de los impuestos sobre alcohol y tabaco, que son de asignación íntegra para las CCAA.

Por otra parte, puede afirmarse que existe una cierta convergencia del gasto de las distintas Comunidades, dado que aquellas que tienen un gasto más reducido tienden a aumentar el volumen de éste; tal es el caso de Baleares, Rioja, o Castilla-La Mancha; mientras que aquellas que reducen su gasto (Extremadura o Asturias) lo hacen ligeramente (gráfico 8).

**Grafico 8. Evolución del gasto público sanitario por CCAA. 2003-2005**  
(% s. / PIB regional)

Fuente: Ministerio de Sanidad y Consumo. Informe del Grupo de Trabajo de Análisis del Gasto Sanitario. 2007.

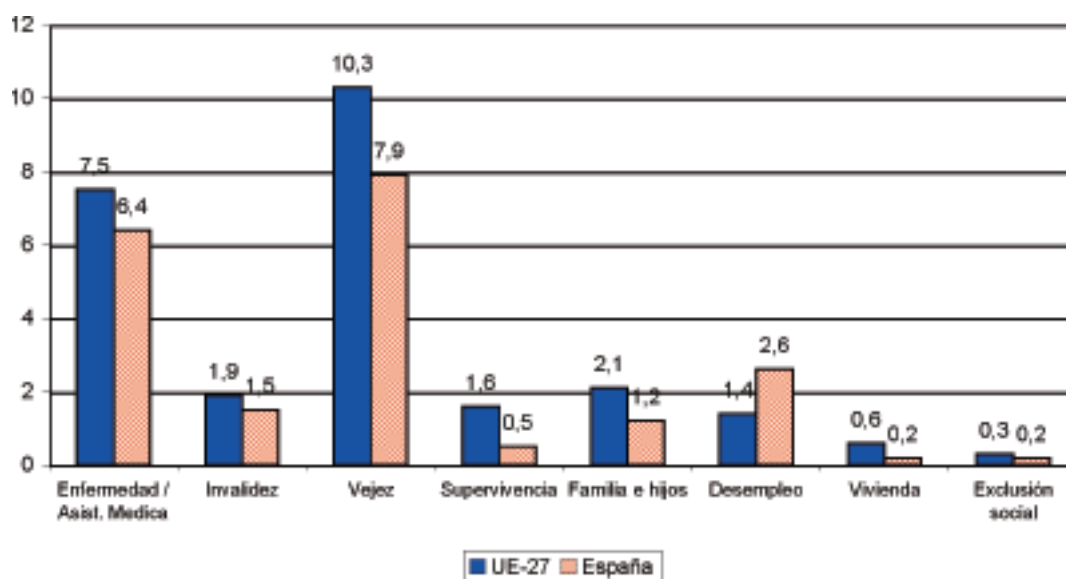
### 2.1.3. Protección social

El concepto de protección social que se utiliza habitualmente es el del Sistema Europeo Integrado de Estadísticas de Protección Social (SEEPROS). Este sistema registra todas las intervenciones de protección realizadas en España por instituciones públicas tanto si son estatales, regionales o locales, como aquellas que son desempeñadas por instituciones que no siendo públicas no existe una contraprestación económica directa.

El gasto total público en protección social en España -puesto en relación al PIB- es menor que en el conjunto de la Unión Europea (UE-27): en 2006 se registra un 21% en España frente a 27% para la Unión Europea<sup>8</sup>. Otros países de su entorno registran un gasto superior, tal es el caso de Francia, con un 31%; o Portugal con un 25%. Otros países mediterráneos como Grecia o Italia, muestran valores también superiores 24% y 27% respectivamente. Por otra parte, destacan por su elevado gasto en protección social Suecia (30%), Holanda y Dinamarca (29%).

La protección social, según el SEEPROS, comprende 8 funciones o capítulos de gasto (Enfermedad y asistencia médica, Invalidez, Vejez, Supervivencia, Familia e hijos, Desempleo, Vivienda y Exclusión social). En el año 2006, el gasto social de España en cada una de estas partidas de gasto es inferior a la media europea (UE-27), a excepción del desempleo, donde el gasto de España es un punto superior a la media de la Unión (gráfico 9).

**Gráfico 9. Distribución del gasto en protección social por funciones. Unión Europea y España. 2006. (% del PIB)**



Fuente: Eurostat.

#### ENFERMEDAD / ASISTENCIA MÉDICA

Se incluyen los ingresos y ayudas en efectivo relacionadas con la enfermedad mental o psíquica, excluida la invalidez. También se refiere a la asistencia médica orientada a mantener, recuperar o mejorar la salud de las personas independientemente del origen de la pérdida de salud.

El gasto en enfermedad y asistencia médica aumenta 0,4 puntos del PIB en Europa (UE-15) entre 2001 y 2006, hasta llegar al 7,7%. Aunque en España este aumento es ligeramente superior (0,6 puntos), hasta alcanzar el 6,4%, por lo que éste continúa que es menor que el de la media europea; siendo inferior al de países de su entorno como Grecia (6,8%), Portugal e Italia (6,9%) o Francia (8,7%) en 2006.

#### INVALIDEZ

Comprende la protección mediante ayudas en efectivo y cuidados (excepto la asistencia médica) relacionados con situaciones de incapacidad permanente tanto física como psíquica o sensorial. Cubre los ingresos de aquellas personas, que sin llegar a la edad de jubilación, se sitúan por debajo de un mínimo nivel de invalidez física, sensorial o psíquica, establecido por la legislación. También agrupa a aquellos servicios de rehabilitación que requieren específicamente estas personas con invalidez y otros bienes y servicios para la atención de estas personas que no sean cubiertos por la función de enfermedad/asistencia médica.

El gasto público en invalidez es constante tanto en Europa como en España durante el periodo 2001 – 2006, aunque el de España se mantiene a 0,5 puntos de distancia por debajo de la media europea (2% del PIB). Entre los países del entorno de España, destaca Portugal con un gasto de 2,4% en el año 2006.

## VEJEZ

Contiene la provisión de protección social contra los riesgos relacionados con la edad, como la falta de ingresos adecuados, la falta de independencia en las tareas cotidianas, o una reducida participación en la vida social entre otros. Los cuidados médicos no se tienen en cuenta debido a que todo el gasto en la salud de estas personas recae sobre la función de enfermedad y asistencia médica.

La evolución del gasto en vejez en España ha sido ligeramente decreciente entre 2001 y 2006, mientras que en el caso de la Unión Europea ha aumentado ligeramente, con lo que España incrementa su diferencia con la UE y con los países de su entorno, especialmente con Italia que registra un gasto del 13% del PIB en el año 2006.

## SUPERVIVENCIA

Esta partida incluye el pago temporal o indefinido de una pensión a personas que han perdido a su cónyuge o a sus parientes más próximos cuando éstos representaban la fuente principal de ingresos para el beneficiario o el sufragio a los supervivientes de los gastos del funeral, entre otros.

El gasto de España en supervivencia se ha mantenido estable con ligeras variaciones en 0,5% del PIB entre 2001 y 2006. En el caso del conjunto la Unión Europea se muestra un ligero descenso (0,1 puntos porcentuales) hasta llegar al 1,6%. Destaca también el incremento de Grecia desde el 0,8% del primer año hasta el 1,9% de 2006, y el elevado gasto de Italia, que se mantiene constante en el 2,5% durante todo el periodo.

## FAMILIA E HIJOS

Comprende el apoyo económico a las familias para ayudar a criar a sus hijos, como las ayudas directas por nacimiento o adopción, las bajas por maternidad/paternidad, prestaciones a las familias por cuidados de hijos dependientes o para ayudar al cuidado de éstos; la provisión de servicios sociales diseñados para asistir y proteger a las familias, especialmente a los niños, como guarderías, centros de educación infantil y preescolar; y otro tipo de ayudas como descuentos y exenciones fiscales a las familias.

El gasto en familia e hijos ha aumentado en España entre los años 2001 y 2006, hasta llegar al 1,2% del PIB, porcentaje similar al de Italia y Portugal; si bien aún continúa distante de la media de la Unión Europea (UE-15), que registra un 2,1% del PIB en 2006. Destaca la situación de Francia que mantiene un gasto constante del 2,5% durante todo el periodo.

## DESEMPLEO

Incluye las prestaciones que reemplazan de modo completo o parcial los ingresos dejados de percibir a causa de la pérdida de un empleo remunerado, la provisión de un ingreso de subsistencia a personas que ingresan o se reincorporan al mercado laboral, la compensación por desempleo parcial, los ingresos totales o parciales de trabajadores mayores que se retiran del mercado laboral de modo anticipado debido a bajas por razones económicas (prejubilaciones), contribuciones al coste de formación para el empleo, ayudas a la movilidad y a la recolocación de personas en desempleo.

Destaca la importancia del gasto en desempleo en España, dado que es la única función de gasto en la que los datos registrados por España son superiores a los de la me-

dia europea. Este gasto aumenta durante el periodo 2001-2006, hasta alcanzar el 2,6% del PIB. Por el contrario, la tendencia europea muestra una dirección decreciente con ligeras variaciones.

## VIVIENDA

Se recogen aquí aquellas intervenciones realizadas por las autoridades públicas con el objetivo de ayudar a las familias a cubrir los gastos de su alojamiento. Entre estas se pueden encontrar las ayudas al alquiler, como en el caso de España es la Renta de Emancipación; la existencia de casas de protección pública, ya sea en la fórmula de alquiler, alquiler con derecho a compra o de compra, con precios inferiores a los del mercado; u otros tipos de beneficios a los propietarios o inquilinos como desgravaciones fiscales, o ayudas al pago de hipotecas y alquileres.

El gasto en vivienda en España se ha mantenido constante durante el periodo 2001-2006 (0,2% del PIB), al igual que sucede con la media europea, que se ha mantenido constante en el 0,6% durante el periodo exceptuando el año 2003, que se redujo una décima de punto. Destaca el elevado gasto de Francia en vivienda, que se sitúa por encima de la media europea registrando un 0,8% en 2006. Hay que resaltar que Portugal e Italia muestran un gasto inferior al 0,1% para la función de Vivienda.

## EXCLUSIÓN SOCIAL

En esta función se incluyen todas aquellas medidas de protección social orientadas a aquellos colectivos que se encuentran en situaciones precarias en las áreas de salud, educación y empleo; se encuentran en situación de pobreza o sufren algún tipo de exclusión social.

El gasto en exclusión social en España se mantiene prácticamente constante en el 0,2% del PIB el periodo 2001-2006, a excepción del primer año, que es una décima menor. La media de la Unión Europea (UE-15), que es del 0,3% se mantiene constante durante todo el periodo si bien es una décima porcentual superior al gasto registrado en España. Destaca el gasto en exclusión social de Grecia y de Francia, que se sitúan en el 0,6 y el 0,5% respectivamente para 2006.

En suma, el gasto social en España es significativamente inferior a la media europea. En relación a las distintas partidas, el *gasto educativo*, se ha mantenido constante en relación al PIB, es menor que el del conjunto de gasto de la Unión Europea y que el que dedican a educación los países de su entorno, excepto Grecia. Este menor gasto se refleja en un deterioro del sistema educativo, en un menor aprovechamiento del mismo y en un aumento de las diferencias respecto a los estándares educativos europeos y de la OCDE.

Respecto del *gasto sanitario*, hay que resaltar que éste tiene una tendencia creciente, no obstante, continúa por debajo de la media europea y del realizado por otros países de su entorno. Desde el año 2002, el sistema de salud se encuentra descentralizado por lo que es especialmente relevante la coordinación existente entre las distintas Administraciones Públicas para un correcto funcionamiento.

Por último, en el ámbito de la *protección social*, el gasto es menor que el conjunto de la Unión Europea y de otros países de su entorno; esta situación se mantiene en la mayoría de las funciones de gasto (enfermedad-atención médica, invalidez, vejez, supervivencia, familia-hijos, vivienda y exclusión social), mientras que en la función de desempleo, se invierte esta tendencia.

### 3. LA PROTECCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA: UN BREVE RECORRIDO POR LAS PRESTACIONES SOCIALES

La protección social proporciona a la ciudadanía una serie de medidas públicas contra las privaciones económicas y sociales, para hacer frente a fuertes reducciones de recursos provocadas por situaciones de vulnerabilidad como enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte, así como para asegurar la protección ciudadana en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.

En España, las situaciones de vulnerabilidad social son atendidas desde un complejo sistema de medidas públicas, desarrolladas tanto desde el sistema de la Seguridad Social como desde las diferentes administraciones públicas con competencias en materia de desempleo, servicios sociales o dependencia. De hecho, existe una división competencial marcada por la Constitución española en la que se establece que la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social correspondían al Gobierno Central, mientras que la asistencia social es competencia de las 17 Comunidades Autónomas. No se trata, por lo tanto, de un sistema integrado de mecanismos contra la exclusión social, sino más bien de un conjunto de dispositivos, que en ocasiones presentan acusadas diferencias territoriales.

Existen diferentes programas en materia de protección social, contemplados en los Presupuestos Generales del Estado. Así, se pueden distinguir: el programa de pensiones, otras prestaciones económicas, servicios sociales y promoción social y desempleo. La mayor parte de estos programas son desarrollados desde los ministerios de Educación, Política Social y Deporte, de Trabajo e Inmigración y Seguridad Social y el de Igualdad, con diversos sistemas de recursos: servicios, desgravaciones fiscales, permisos o prestaciones.

En los presupuestos de este año 2009, estos programas representan un 37% del gasto público (27,6% para pensiones y un 5,10% para desempleo). Se ha de tener en cuenta que los presupuestos generales del Estado destinan un 13,4 % a otras administraciones públicas que destinan parte de sus presupuestos a otros programas de prestaciones sociales.

El recurso fundamental de protección social en España es el sistema de Seguridad Social que se reconoce como derecho en el artículo 41 de la Constitución, en el que se explicita que «los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres». De esta manera, la Seguridad Social contempla la provisión de una serie de prestaciones que se ocupan “de prevenir, reparar, o superar determinadas situaciones de infortunio o estados de necesidad concretos, que suelen originar una pérdida de ingresos o un exceso de gastos en las personas que los sufren”.

El Pacto de Toledo alcanzado en 1995, y renovado y actualizado en 2003, ha orientado el desarrollo de las reformas en materia de protección social de las últimas décadas. En este sentido es relevante destacar el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social entre Gobierno, CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, que ha dado lugar a la Ley 40/2007 de medidas en Materia de Seguridad Social, así como a otras normas relativas a la protección social.

La Ley incorpora diversas medidas orientadas a la mejora de la acción protectora de

determinados colectivos en situaciones específicas, abordando diferentes aspectos que afectan al régimen jurídico de la incapacidad temporal y permanente, la jubilación y la jubilación parcial, y de la muerte y supervivencia. Estas medidas refuerzan el carácter contributivo de algunas prestaciones, para así avanzar en la proporcionalidad entre las cotizaciones realizadas y las prestaciones percibidas; fomentan la solidaridad y garantía de suficiencia de las pensiones; favorecen la prolongación voluntaria de la vida laboral; y contemplan las nuevas realidades familiares en los nuevos contextos socio-demográficos y familiares.

En este complejo panorama se enmarcan los diferentes tipos de programas que pretenden solventar las diferentes situaciones de vulnerabilidad, cuyo análisis es especialmente relevante en un contexto en que la crisis actual amenaza con ahondar las situaciones de carestía y riesgo de exclusión social de parte de la población. Por esta razón es interesante abordar, aunque de manera sucinta, los diferentes dispositivos existentes, la evolución y situación actual de algunas prestaciones, el número de beneficiarios y el gasto público dedicado a ello.

De esta manera, en primer lugar, se expondrá brevemente una panorámica sobre las prestaciones de la Seguridad Social. En un segundo lugar se presentan algunos de los principales programas de prestaciones y políticas sociales existentes para, en último lugar, hacer referencia a aquellas políticas asistenciales desarrolladas, fundamentalmente, desde las Comunidades Autónomas con el fin de desarrollar sistemas de inclusión social.

### **3.1. Las prestaciones de la Seguridad Social**

El presupuesto de la Seguridad Social para el 2009 dota 109 mil millones de euros para las diferentes prestaciones económicas, lo que representa un 7,92% más de lo presupuestado para el 2008<sup>9</sup>.

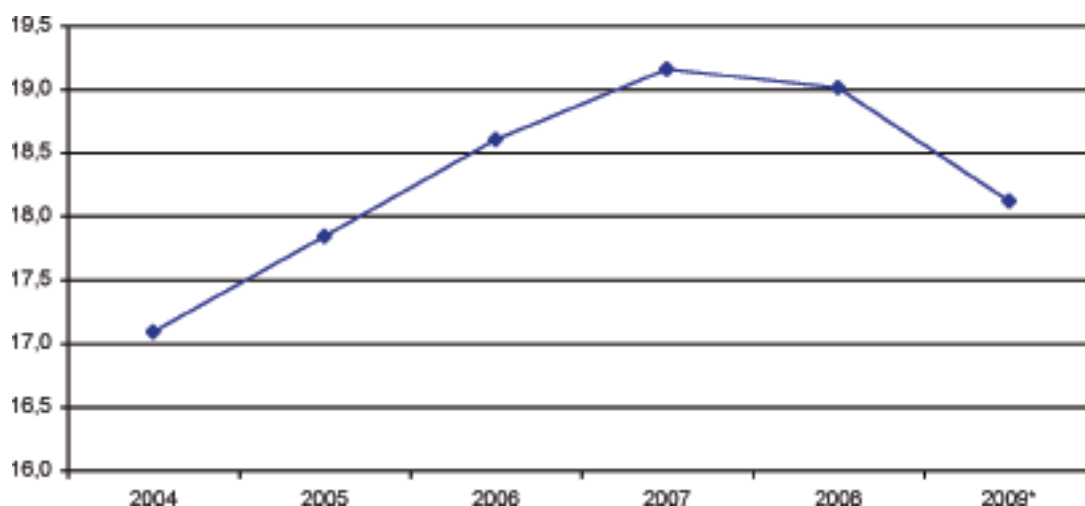
Las prestaciones contributivas representan más del 97% de este presupuesto. De éstas, las pensiones absorben la mayor parte de las prestaciones contributivas (89,3%), y dentro de ellas las prestaciones por jubilación. En Enero de 2009, 5 millones personas cobraban una prestación por jubilación, con una media de 845 euros mensuales. Las medias anuales de beneficiarios entre 2006 y 2008 presentan un incremento de beneficiarios de un 2,6% y un aumento de la prestación media de un 12,7%.

En términos agregados, las prestaciones no contributivas suponen, en los Presupuestos Generales de Estado, menos del 3% de las prestaciones económicas. La mayor parte del gasto de las pensiones no contributivas se concentra en las pensiones –jubilación e incapacidad–, seguido de las prestaciones no contributivas destinadas a familias.

Por otra parte, el número de beneficiarios de prestaciones no contributivas –pensiones no contributivas de la Seguridad Social, pensiones asistenciales y prestaciones de la LISMI- ha venido reduciéndose a lo largo de los años, reduciéndose en un 12'6% desde el 2004 hasta el 2008.<sup>10</sup>

En los últimos dos años, la crisis económica se hace patente en la reducción del grueso de personas afiliadas en alta laboral. Esto supone un descenso de los ingresos por cotizaciones paralelo a un incremento del número de personas susceptibles de ser receptores de prestaciones de desempleo.

**Gráfico 10. Evolución de afiliados en alta laboral en España, 2004-2009 (millones de personas)**

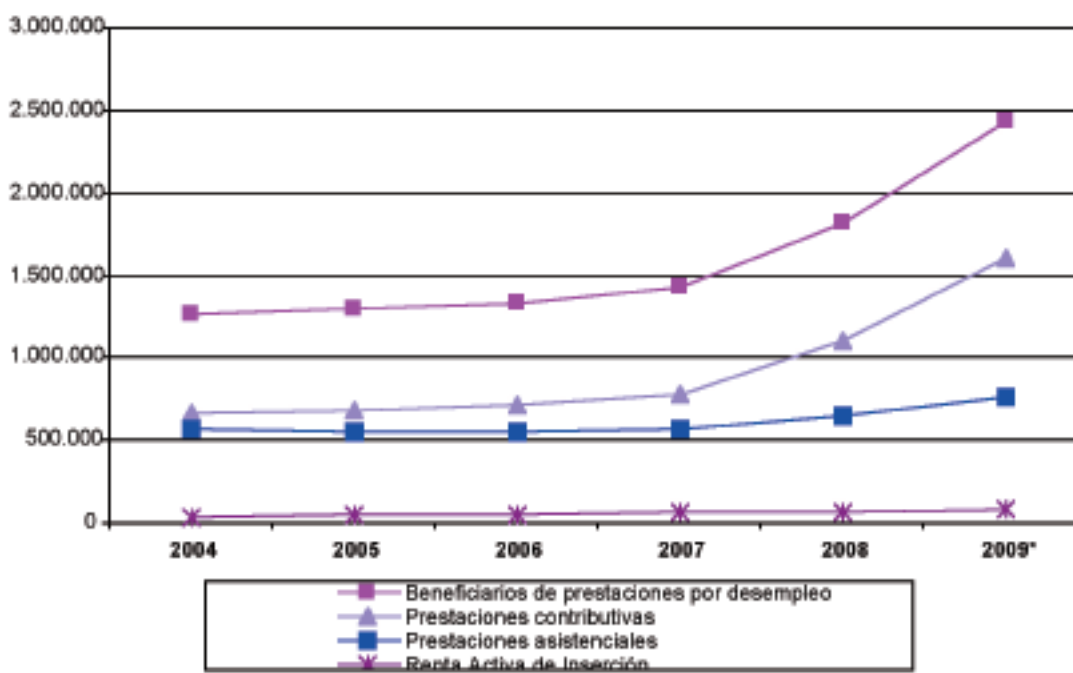


Fuente: Estadística de la Seguridad Social (MTIN), 2009.

\* Los datos de 2009 se corresponden con la media de enero y febrero

El número de personas beneficiarias de prestaciones por desempleo, tanto contributivas, como no contributivas se ha multiplicado considerablemente. Desde 2006 hasta 2008 ha aumentado en un 36,39% el número medio anual de perceptores. Este porcentaje asciende a 83,15 % si comparamos la media anual de 2006 con el último dato publicado por la Seguridad Social del mes de enero de 2009, con 2,4 millones de perceptores. En enero de 2009, el 31,21% de estas prestaciones eran no contributivas, porcentaje que viene reduciéndose desde 2006, cuando era el 41,99%. Una tendencia que se explica en parte por el fuerte crecimiento del empleo registrado durante la última década.

**Gráfico 11. Beneficiarios de prestaciones por desempleo según tipo de prestación en España, 2004-2006.**



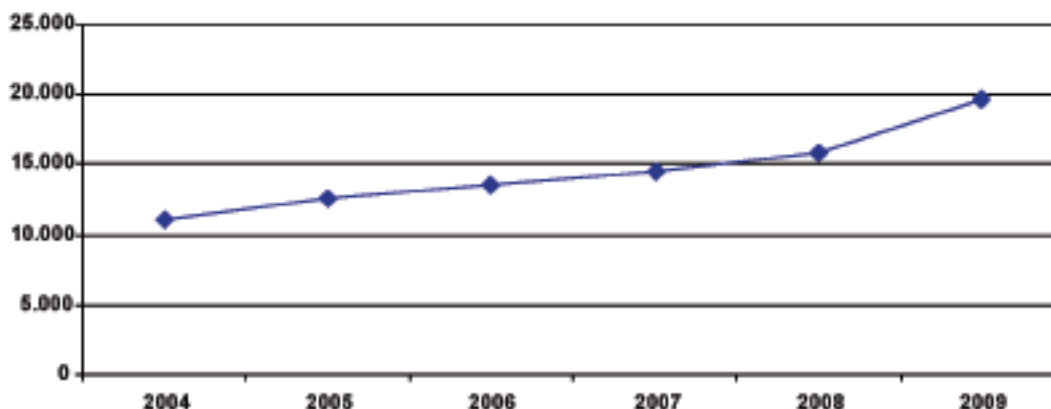
Fuente: Estadística de la Seguridad Social, (MTIN), 2009.

\* Los datos de 2009 se corresponden con el registro de enero, y no con las medias anuales.

En febrero de 2009 se contabilizaban 3,9 millones de parados (incluyendo los DENOS<sup>11</sup>) según los datos del INEM, mientras que el Ministerio de Trabajo contabilizaba 2,5 millones de beneficiarios de prestaciones por desempleo, lo que significa que existen 1,3 millones de parados que no perciben ninguna prestación. Esto representa un aumento de más de 350 mil personas respecto al mes de enero del 2008.

En este contexto, el presupuesto destinado a las prestaciones por desempleo se ha visto incrementado en un 44,4% en los últimos cuatro años. En 2009, se dotaron 19 mil millones de euros para este apartado.

**Gráfico 12. Presupuestos generales consolidados destinados al Desempleo, 2004-2006 (millones de euros)**



Fuente: Estadísticas Presupuestos generales del Estado, 2009.

### 3.2. Otros programas de protección y prestaciones sociales

En los últimos años se vienen desarrollando diferentes políticas sociales con sistemas protección social, que incorporan un complejo abanico de prestaciones, servicios, desgravaciones fiscales y permisos. Así, se han desarrollado políticas de apoyo a las familias, autonomía personal y dependencia, inclusión social, personas mayores y discapacidad, vivienda, igualdad, etc. (tabla 1).

**Tabla 1. Principales políticas sociales de España, 2004-2008****1. Enfermedad e invalidez**

INTERVENCIÓN: Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia  
 DOTACIÓN: 2400 millones de euros entre 2006 y 2008

INTERVENCIÓN: Financiación sanitaria (dotación complementaria)  
 DOTACIÓN: 1700 millones de euros entre 2006 y 2008

**2. Prestaciones familiares**

INTERVENCIÓN: Prestación universal (2.500 euros por nacimiento o adopción)

INTERVENCIÓN: Prestación por paternidad

INTERVENCIÓN: Prestación no contributiva por maternidad

DOTACIÓN TOTAL: 1500 millones de euros entre 2007 y 2008

**3. Vivienda y Exclusión Social**

INTERVENCIÓN: Plan de Apoyo a la emancipación e impulso a la vivienda

DOTACIÓN: 437 millones de euros entre 2007 y 2008

INTERVENCIÓN: Fondo de apoyo a la Acogida e Integración (PECI)

DOTACIÓN: 400 millones de euros entre 2007 y 2008

**4. Vejez y Supervivencia**

INTERVENCIÓN: Revalorización de las pensiones mínimas

*Fuente: Elaboración propia a partir del Informe Económico del Presidente del Gobierno, 2008.*

Es importante remarcar la fuerte descentralización existente en el Estado español en el desarrollo de estas políticas, ya que tanto la administración central del estado, como las autonómicas y las entidades locales desarrollan instrumentos, recursos y servicios destinados a la protección social, que en ocasiones se superponen, y en muchos casos pueden ser complementarias.

Obviamente, la protección social no deja de ser un complejo sistema ya que desde las últimas décadas se han ido incorporando paulatinamente diversas prestaciones y servicios, que hacen aún más difícil su análisis en conjunto. A continuación se aborda un breve análisis de las prestaciones en ámbitos del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia, las políticas de apoyo a las familias, así como otras políticas sociales.

**3.2.1. El Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia**

El cuarto pilar del Estado de Bienestar se desarrolla en España a partir de la aprobación de la Ley 39/2006 que regula las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio del derecho subjetivo de ciudadanía a la promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. En marzo de 2009 se cuantificaban 567.068 prestaciones reconocidas, un 72% de las solicitudes. Dicho sistema complementa las políticas dirigidas a personas con discapacidad, incluyendo diferen-

tes dispositivos, desde servicios de atención, información, documentación o recuperación, que incluye las pensiones no contributivas de invalidez y las prestaciones de la LISMI.<sup>12</sup>

En este nuevo Sistema de protección social participan la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, a través de un Consejo Territorial como instrumento de cooperación para la articulación del Sistema. El Informe Económico del Presidente del Gobierno de 2008 expone que se dedicaron 2.400 millones de euros entre 2006 y 2008 para el sistema de Atención a la dependencia.

El Sistema cuenta con un modelo mixto de financiación en el que la Administración General del Estado financia el nivel mínimo de protección garantizado, las Comunidades Autónomas aportarán cada año, al menos una cantidad igual a la de la Administración General del Estado en su territorio. La Ley contempla a las propias personas beneficiarias de las prestaciones como participantes en la financiación, aunque añade que ningún ciudadano quedará fuera de la cobertura del Sistema por no disponer de recursos económicos.

**Tabla 2. Expresión cuantificada de los niveles de protección del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, 2009**

GRADO Y NIVEL DE DEPENDENCIA	MÍNIMO DE PROTECCIÓN GARANTIZADO (€)*
Grado III Gran Dependencia Nivel 2	263,9
Grado III Gran Dependencia Nivel 1	179,5
Grado II Dependencia Severa Nivel 2	102,0
Grado II Dependencia Severa Nivel 1	70,0

Fuente: BOE, num. 27. Sección I. 31 enero 2009

\* Las cantidades asignadas para cada Grado y Nivel están incrementadas, respecto al ejercicio 2008, en un 2%, incremento previsto para el IPREM en la disposición adicional vigésimo octava del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio 2009.

La aprobación de la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y de Atención a las Personas en Situación de Dependencia ha supuesto un avance muy importante en la legislación sobre protección social y el sector de los servicios sociales en España, ya que, por primera vez, se regula el derecho universal de acceso a las prestaciones y servicios de atención a las situaciones de dependencia.

La puesta en marcha del Sistema para la Autonomía Personal y Atención a la Dependencia (SAAD) esta siendo lenta en relación al calendario previsto tras la aprobación de la Ley, ya que a pesar de que se están dando pasos importantes en este ámbito, la implantación del sistema no se está desarrollando de forma homogénea, existiendo notables diferencias territoriales entre las distintas Comunidades Autónomas con respecto a la transposición del desarrollo normativo, la valoración de la dependencia y la recepción de las solicitudes (Aragón, Cruces, Rocha, 2008b).

### **3.2.2. Política de apoyo a las familias**

En los últimos años se han introducido algunos sistemas de prestaciones destinadas al apoyo a las familias, ampliando los sistemas de ayuda a familias con hijos dependientes, o la conciliación laboral, familiar y personal.

En este marco se crea la prestación universal de 2.500 euros por nacimiento o adopción, o las prestaciones por paternidad y maternidad. Entre 2007 y 2008 se destinaron 1.500 millones de euros para estas políticas<sup>13</sup>.

La prestación de 2.500 euros por nacimiento o adopción es ampliable en determinados supuestos, compatible con actual deducción por maternidad. Estas políticas incluyen: (1) prestaciones familiares por hijos a cargo, (2) ayudas para familias con personas en situación de dependencia, (3) ayudas sociales para familias numerosas, (4) prestaciones sociales básicas del sistema público de servicios sociales a familias, (5) servicios para la educación y el cuidados de hijos menores de tres años y (6) programa de apoyo a familias en situaciones especiales. En los Presupuestos Generales del Estado de 2009 se han destinado 1.098.800 millones de euros para este tipo de prestaciones, lo que supone un 1% de los destinados a las prestaciones económicas.

Es relevante remarcar la importancia del desarrollo de políticas de apoyo a las familias, aunque ha de tenerse en cuenta que programas de prestaciones pronatalistas como ésta adolecen de la visión estructural y redistributiva necesarias para favorecer la equidad y cohesión social. Sin embargo, las prestaciones no contributivas por natalidad y las prestaciones por paternidad pueden suponer un avance hacia la corresponsabilización familiar.

### **3.2.3. Otras políticas sociales**

Las políticas de protección social se desarrollan desde diferentes ámbitos, aportando recursos desde la seguridad social, políticas sociales, de vivienda, de igualdad, educación, etc.

En los últimos años, se ha puesto en marcha el Plan de Apoyo de la Emancipación e Impulso al Alquiler, que está diseñado con diferentes ejes de actuación: la creación de una Renta para la emancipación de los jóvenes, deducción fiscal para el inquilino, proporcionar mayor seguridad y ventajas para el propietario y por último incentivar la construcción de viviendas de alquiler. En los Presupuestos Generales del Estado de 2009 se han destinado 330,75 millones de euros para la Renta Básica para la emancipación.

El Plan para la Integración Social de las Personas Inmigrantes, las revalorizaciones de las pensiones mínimas, los Planes Nacionales de acción para la Inclusión Social, o la Ley Integral contra la violencia de género son políticas de protección social que pretenden mermar las situaciones de vulnerabilidad de los colectivos más desfavorecidos, y cuyo impulso es fundamental de cara a avanzar en la cohesión social.

Todas estas políticas sociales, tal como se ha expuesto previamente, se desarrollan mediante modelos mixtos de financiación y ejecución entre la administración central, las autonómicas y las locales. Configuran un mapa general de los programas puestos en marcha, aunque su desarrollo queda en manos fundamentalmente de las Comunidades Autónomas, quienes vienen desarrollando, además, diversas iniciativas para complementar la acción protectora del gobierno central, construyendo así las últimas redes de protección social.

### 3.3. La protección contra la exclusión social: rentas mínimas de inserción y otras prestaciones

Las Comunidades Autónomas toman un papel fundamental en el desarrollo de la protección social y especialmente en el ámbito de la inclusión y asistencia social. Tal es así que todos estos programas destinan una parte de su dotación presupuestaria a las administraciones locales para su desarrollo. Del total de lo presupuestado en 2009 para la atención a la infancia y las familias y para “otros servicios del estado” se transfiere a las Comunidades Autónomas un 28% y un 65% respectivamente.

Igualmente, las Entidades Locales constituyen un elemento clave en el desarrollo de las redes de protección social, dado que acogen los servicios sociales de atención primaria, que representan el primer nivel de atención de las necesidades sociales básicas de los ciudadanos. Desde estos dispositivos de inclusión social se ofrece información y orientación, apoyo a la unidad convivencial y ayuda a domicilio, prevención e Inserción social y programas de alojamiento alternativo.

En España, los instrumentos diseñados para la lucha contra la exclusión social se concretan en diferentes tipos de prestaciones. Por un lado, aquellas prestaciones que complementan la cobertura de la Seguridad Social, los llamados subsidios de desempleo y la Renta Activa de Inserción o los Complementos de mínimos que elevan las pensiones hasta un umbral mínimo. Por otro lado, las prestaciones no contributivas de la Seguridad: pensiones no contributivas, pensiones asistenciales, las pensiones de la LIS-MI o las prestaciones familiares de la Seguridad Social. Por último, los programas autonómicos de Rentas Mínimas de Inserción, que combinan las prestaciones económicas con programas de integración social.

Las prestaciones asistenciales constituyen la “última red de protección social” (Arriba y Pérez, 2007). Este último recurso pretende garantizar un mínimo de recursos en situaciones de probada necesidad, cuyos destinatarios son aquellas personas con escasos o nulos recursos y que por algún motivo no pueden acceder a las prestaciones de la seguridad social existentes o estas son insuficientes.

Los programas asistenciales han cubierto los vacíos del sistema de protección social a menor coste y se han orientado a atender las situaciones de mayor vulnerabilidad (Arriba y Pérez, 2007). El Pacto de Toledo acordó la separación financiera de los seguros sociales contributivos y la protección social no contributiva y asistencial, afianzando así la situación devaluada de la red asistencial como la última posibilidad de protección.

La división competencial existente en materia de inclusión social y asistencia social otorga a las Comunidades Autónomas un rol protagonista. Así, desde finales de los ochenta los diferentes gobiernos autonómicos han elaborado e implementado programas regionales de rentas mínimas de inserción destinados a la lucha contra la pobreza y la exclusión social, desde 1988 en el País Vasco hasta 1995 en las Islas Baleares. Además las administraciones autonómicas han venido desarrollando iniciativas para mejorar la prestación de tipo asistencial, a través de complementos de pensiones no contributivas como de otro tipo de ayudas familiares.

Las rentas mínimas representan el último recurso de los sistemas de protección social, cuyo papel puede considerarse residual y subsidiario respecto de otros esquemas de protección (Arriba y Pérez, 2007). Se trata de una renta de subsistencia que pretende paliar las situaciones de pobreza extrema dado a los individuos cuyos recursos son muy bajos o nulos. Una prestación subsidiaria y diferencial respecto a las demás prestaciones sociales porque sus destinatarios son aquellas personas que por algún motivo no

pueden acceder a las prestaciones de la Seguridad Social o reciben prestaciones insuficientes.

El derecho a percibir la renta mínima debe considerarse como constitutivo de un auténtico derecho subjetivo, objeto de la tutela efectiva por parte de los tribunales ya que así es definido en la Carta Social Europea del Consejo de Europa. En general las rentas mínimas atienden a criterios de universalidad y suficiencia. Universalidad implica que toda persona que cumpla las condiciones previamente establecidas que delimitan la situación de pobreza tiene derecho a exigir una renta mínima, por lo tanto no puede tratarse de una decisión discrecional del agente que las gestiona. La suficiencia implica que las rentas mínimas deben suponer cuantías que coloquen a los perceptores por encima del umbral de la pobreza.

Sin embargo, el desarrollo de la normativa establece límites severos que ponen en duda estas rentas como derechos subjetivos. De esta manera, se trata de un derecho condicionado a los requisitos restrictivos que establecen las normativas reguladoras. A estas prestaciones acceden las personas potencialmente activas, están condicionadas al cumplimiento de requisitos y están marcadas en muchos casos por la discrecionalidad en su aplicación.

Estas disparidades se hacen igualmente evidentes en las diferentes cuantías básicas establecidas por los diferentes gobiernos autonómicos y las percepciones son similares a las pensiones no contributivas. Los sistemas más desarrollados se presentan en el País Vasco y Navarra, donde tradicionalmente se han concedido las mayores cuantías básicas, cubren mayor porcentaje de hogares y destinan un mayor porcentaje presupuestario. De esta manera, en 2004, en el País Vasco, la Renta Básica cubría el 3'94% de los hogares, en Navarra y Melilla, un 1,43%, mientras que en Castilla-La-Mancha, Canarias, Cantabria y Galicia apenas alcanzaban a cubrir al 0,7-0,8% de las familias (Arriba y Pérez, 2007).

Como elementos comunes a los programas de rentas básicas cabe destacar: su carácter periódico, puesto la prestación se concede por un plazo determinado, tras el cual se valora la posibilidad de renovación en función de la situación del beneficiario; la cuantía de la prestación, que se mantiene en un límite que cubra las necesidades vitales pero que no reduzca los incentivos para trabajar; y la creciente vinculación de las prestaciones asistenciales a las políticas de activación. Estas disparidades territoriales muestran la precariedad de este sistema último recurso de protección social que carece de principios mínimos que lo aseguren como un derecho subjetivo y que aseguren la solidaridad y la cohesión social.

#### **4. IMPULSO DE LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL: UN ELEMENTO CLAVE PARA GARANTIZAR LA IGUALDAD Y COHESIÓN SOCIAL**

El modelo de crecimiento experimentado por la economía española en la última década, caracterizado por notable aumento de la producción y una intensa creación de empleo, ha puesto de manifiesto sus debilidades y carencias. La repercusión social de este periodo económico se ha distribuido de forma desigual en la sociedad, ya que apenas ha supuesto una variación significativa de los niveles de bienestar social de la población, tanto desde el punto de vista de la estructura y distribución de la renta, como de la evolución del gasto social.

Desde diversos ámbitos se ha venido señalando la necesidad de que los poderes públicos intervengan para dar salida a las desigualdades sociales generadas durante este periodo,

creando una red de protección social que permita mejorar la situación de las personas que lo necesitan, garantizando la igualdad y la cohesión social.

Comisiones Obreras, en su Programa de Acción aprobado en el 9<sup>a</sup> Congreso Confederal, remarca su convicción y compromiso con el papel redistribuidor y de progreso que desempeñan los servicios públicos, asegurando derechos sociales y prestaciones, promoviendo así la efectiva igualdad de oportunidades y a la satisfacción de necesidades. Se recalca también la contribución de los servicios públicos al desarrollo económico, ya que aportan seguridad a las personas individualmente consideradas y que dinamizan la economía al aumentar el tamaño del mercado que generan.

Así, Comisiones Obreras se marca como uno de sus objetivos principales el impulso de “una mejor distribución de la riqueza, mediante la consolidación y mejora de la red de protección social y los servicios públicos prestados a la ciudadanía, buscando la convergencia en gasto social con los países más desarrollados de la UE”. Se apuesta por un fortalecimiento del sistema de atención a las personas dependientes, el desarrollo de un red pública y suficiente de centros de educación infantil y ocio, la consolidación de los sistemas de Seguridad Social y desempleo, el impulso de una política de vivienda, el fortalecimiento del actual Sistema Nacional de Salud, el fomento de la armonización legal de los sistemas autonómicos de servicios sociales, o la defensa de los servicios públicos como generadores de equidad.

En primer lugar, se plantea enfocar el modelo productivo hacia otro en el que se le otorgue un mayor peso a las políticas orientadas a la redistribución de las rentas más productivas hacia el resto de la sociedad, mediante el desarrollo de nuevos bienes y servicios de calidad que cubran las nuevas demandas sociales y que garanticen al mismo tiempo la mejora de los niveles de bienestar<sup>14</sup>.

La intervención de las Administraciones Públicas en el fomento del empleo no puede limitarse a la regulación de los mercados y la competitividad. Pueden y deben jugar un papel activo en la creación de empleo y contribuir al desarrollo de sectores emergentes donde el potencial de nuevos y mejores empleos sea mayor. Unas actividades que desempeñan un papel central en la satisfacción de las necesidades sociales no cubiertas, como por ejemplo los servicios de atención a la dependencia.

En segundo lugar, es necesario reforzar el papel del gasto social, que permita mejorar las redes de protección, así como los recursos y servicios desarrollados, sobre todo en periodos de crisis económica.

En conjunto, puede afirmarse que el gasto social, tanto en educación como en sanidad y en protección social, es menor en España que en Europa y en otros países de su entorno. Esta situación se debe a que aún teniendo una situación de partida en la que España mostraba un menor gasto, no se ha sabido aprovechar el crecimiento económico registrado en la última década para aumentar el gasto social público y así tener cubiertas las necesidades que pudieran surgir como consecuencia de un cambio de signo económico como el que se está produciendo en la actualidad.

El estancamiento del gasto social supondría una reducción significativa de las “rentas indirectas” de los hogares, lo cual agravaría aun más si cabe la situación, aumentando las desigualdades sociales y el riesgo de exclusión social.

En un contexto de crisis y destrucción de empleo es igualmente relevante fortalecer las políticas sociales para evitar las posibles situaciones de exclusión social de los colectivos más vulnerables. Por ello, es importante reforzar los diferentes programas de prestaciones que aseguren el acceso a niveles de bienestar mínimos, mediante sistemas integrados que aseguren la equidad, la solidaridad y la cohesión social en el Estado de Bienestar.

Las distintas propuestas que puedan realizarse en el ámbito de la protección social y la mejora del bienestar de la población son de diverso tipo, abarcando tanto medidas destinadas a la protección del desempleo como medidas en otros ámbitos de actuación, como por ejemplo la vivienda, la salud o la educación. Además, habría que tener como referencia necesaria el marco institucional del Estado de las Autonomías. Un contexto particularmente complejo, en el que se encuentran Administraciones con competencias diversas en sus respectivos ámbitos territoriales, al que se suman las orientaciones que surgen el ámbito comunitario.

De forma específica, la mejora de los niveles de bienestar de la población pasaría por el desarrollo de actuaciones en diversos ámbitos, como por ejemplo en la protección ante el desempleo, la vivienda, la integración de la población inmigrante, la educación, o el apoyo a las familias, entre otros.

#### **4.1. Principales áreas de actuación**

##### ***4.1.1. Protección ante el desempleo y reinserción laboral***

Los déficits de los Servicios Públicos de Empleo y las políticas activas de empleo ponen en evidencia la precariedad de las herramientas para generar respuestas a las nuevas necesidades que se van configurando en contexto de crisis. Es relevante por lo tanto fortalecerlos, fomentando desde los Servicios Públicos de Empleo la atención personalizada y la gestión de las ofertas de empleo, así como el desarrollo de estrategias preventivas frente al desempleo; y contribuyendo a una mayor concreción de las políticas activas de empleo a las necesidades existentes.

##### ***4.1.2. La vivienda como bien social***

La situación de endeudamiento familiar e inaccesibilidad de amplias capas de la población a una vivienda pone sobre la mesa una de las grandes vulneraciones de derechos en nuestro país, donde no se concibe como un derecho y una necesidad social básica sino como un bien de inversión y especulación. Asegurar el acceso a una vivienda digna a un coste asequible precisa de políticas que prioricen el alquiler, el incremento de la protección oficial y las subvenciones directas para alquiler, la recuperación de la gestión pública del suelo y el desarrollo urbano.

##### ***4.1.3. Inmigración: integración y derechos***

El crecimiento productivo de los últimos años ha ido configurando un mercado laboral segmentado, en el que las personas inmigrantes se han concentrado en determinados subsectores, los más dinámicos en este periodo, que han basado su crecimiento en la utilización intensiva de puestos de trabajo poco cualificados, que llevan asociados peores condiciones de trabajo y un importante componente de precariedad. La población inmigrante se encuentra en una situación de especial vulnerabilidad en un contexto de crisis y cambio productivo. Se hace necesario por ello el desarrollo de políticas de integración social de las personas inmigrantes desde una perspectiva bidireccional y el impulso de la red de protección social, adecuándose a las necesidades de la población extranjera.

#### 4.1.4. Educación

La educación primaria y secundaria es un elemento clave de cara a asegurar una mayor igualdad y cohesión social. Por ello es importante poner en marcha medidas para hacer frente a las altas tasas de abandono escolar, impulsar la Formación Profesional, tanto la reglada como la dirigida al empleo, y ante todo, frenar el deterioro de la escuela pública.

#### 4.1.5. Conciliación de la vida laboral, familiar y personal

Ante la diversidad de modelos familiares existentes se hace necesario contemplar políticas familiares novedosas. Así, es importante remarcar la importancia del desarrollo coordinado de la Ley de Dependencia, la atención a la primera infancia, la adecuación de los horarios escolares y actividades extraescolares, la mejora de las prestaciones familiares. Políticas como el “cheque bebe” dejan de lado este tipo de iniciativas de mayor visión estructural y de mayor eficacia en términos de equidad social y territorial.

#### 4.1.6. Rentas mínimas de inserción

Los sistemas de rentas mínimas son el último recurso de los sistemas de protección social, tratándose por lo tanto de un dispositivo muy relevante para hacer frente a la exclusión social. Sin embargo es importante asegurarlo como un derecho de todo ciudadano o unidad familiar a poderse integrar en el mercado de trabajo y en la vida social y a disponer de los suficientes recursos económicos para satisfacer sus necesidades básicas durante el proceso de inserción. Ha de asegurarse un marco equitativo en el territorio español que asegure el acceso como derecho subjetivo y las cuantías de las rentas mínimas de inserción con una mayor equidad, para así avanzar en la cohesión social.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN, J; CRUCES, J. y ROCHA, F. (2008.a): *Las condiciones laborales en el sector de atención a las personas en situación de dependencia: una aproximación a la calidad en el empleo*. Fundación 1º de Mayo.
- (2008.b): *Cambios productivos y empleo en España*. MTIN.
- ARRIBA, A. y PÉREZ, B. (2007): “La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación”, en *Política y Sociedad*, 2007, Vol. 44. nº.2. Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense
- CACHÓN, L. (dir.) (2004): *Colectivos desfavorecidos en el mercado de trabajo y políticas activas de empleo*. MTAS.
- COLECTIVO IOE (2008): *Barómetro social de España. Análisis del período 1994-2006*. Traficantes de Sueños y Centro de Investigaciones para la paz.
- COMISIÓN EUROPEA (1993): *Background Report: Social Exclusion – Poverty and Other Social Problems in the European Community*, ISEC/B11/93, Luxembourg, European Communities
- COMISIÓN EUROPEA (2008): *Agenda Social Renovada Oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del Siglo XXI*. COM (2008) 412 final.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2009): *Sistema educativo y capital humano*. Consejo Económico y Social

- FUNDACIÓN 1º DE MAYO (2009): *Crisis económica y empleo*. en *Informes de la Fundación. Área de Economía y Desarrollo Productivo*. nº 1, Fundación 1º de Mayo.
- MARAVALL, H. (2003): “Las políticas de bienestar social en España. Evolución y comparación con la Unión Europea.” en *Cuadernos de información sindical*, nº 48. Confederación sindical de CCOO.
- MARTÍNEZ, M. (2004): *Los sistemas de rentas mínimas en España y la Unión Europea: un análisis comparado*. E-Prints Complutense.
- PRATS, J. (et al.) (2005): “Los sistemas educativos europeos ¿Crisis o transformación?” en *Colección de estudios sociales*, nº 18. Fundación “La Caixa”
- SUBIRATS, J. (dir.) (2004): *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea*. Fundación La Caixa.
- VV.AA. (2008) *La política de Gasto Social en España. Informe Económico del Presidente del Gobierno*, 2008.

## NOTAS

- <sup>1</sup> Véase, Fundación 1º de Mayo (2009): *Informes de la Fundación. Crisis económica y empleo*. Madrid.
- <sup>2</sup> Véase, Colectivo IOE, 2008.
- <sup>3</sup> Véase, Colectivo IOE, 2008.
- <sup>4</sup> Véase COM (2008) 412 final. *Agenda Social Renovada Oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del Siglo XXI*.
- <sup>5</sup> Para el análisis de evolución del gasto social es necesario comparar con la UE-15, dado que Eurostat no ofrece datos agregados para la UE-27 de gasto en protección social previos a 2005.
- <sup>6</sup> Datos de Eurostat.
- <sup>7</sup> Datos del MEC (Con PIB de base 2000, excluidos datos financieros).
- <sup>8</sup> Datos de Eurostat.
- <sup>9</sup> La Seguridad Social reconoce dos tipos de prestaciones, las contributivas y las no contributivas. Las primeras exigen unos requisitos mínimos de cotización, mientras que las segundas están dirigidas a las personas que se encuentran en situación de necesidad, bien por no haber cotizado nunca, bien porque, en el caso de haberlo hecho, no hayan alcanzado el nivel mínimo para acceder a las prestaciones del nivel contributivo. El acceso a estas prestaciones está condicionado a un nivel máximo de ingresos. Las prestaciones contributivas comprenden: desempleo, asistencia sanitaria, incapacidad temporal y permanente, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia natural, maternidad, paternidad, lesiones permanentes no invalidantes, jubilación, protección por muerte y supervivencia, prestaciones por actos terroristas, prestaciones familiares, prestaciones del seguro obligatorio de vejez e invalidez (SOVI) y prestaciones de Seguro escolar. Las prestaciones no contributivas de la seguridad social contemplan invalidez, jubilación, y prestaciones asistenciales de desempleo, enfermedad, vejez, pensiones de la LISMI –para mayores de 65 años y menores discapacitados en familias de bajos ingresos- y la Renta activa de Inserción.
- <sup>10</sup> Véase Estadística de la Seguridad Social, Boletín de Estadísticas Laborales. El total de beneficiarios no tiene porqué coincidir con la suma de prestaciones ya que un mismo beneficiario puede cobrar más de una prestación. No hay datos del País Vasco y Navarra.
- <sup>11</sup> Demandantes de empleo no ocupados inscritos en el INEM.
- <sup>12</sup> En los Presupuestos Generales del Estado se destinan 194,4 millones de euros para el programa de política social, familias y discapacidad, dentro de los 429 millones destinados a “otros servicios del Estado”.
- <sup>13</sup> Véase Informe Económico del Presidente, 2008.
- <sup>14</sup> Para profundizar en el modelo de crecimiento económico y el empleo en España, véase: Rocha, F., Aragón, J. y Cruces, J. (2008): *Cambios productivos y empleo en España*. MTI

2009  
Abril  
03

ESTUDIO