

Artículos

Gasto público en protección social en España en período de crisis económica internacional

Autores: Yolanda Fernández Jurado y Antonio Javier Ramos Llanos

Departamento de Economía
Universidad Pontificia Comillas

Resumen

En este trabajo se analizan los efectos sociales provocados por la crisis económica y financiera en nuestro país, fundamentalmente los asociados al intenso y terrible incremento del desempleo, así como las diversas respuestas y compromisos de política social, en un contexto de claro deterioro de las finanzas públicas que exige, de cara al futuro, austeridad y mayores dosis de eficiencia y eficacia en la actuación pública para reducir los desequilibrios macroeconómicos de nuestra economía.

Palabras clave: Crisis económica, gasto social, políticas sociales, desempleo.

Abstract

In this paper we analyze the social effects caused by the economic crisis in our country, mainly those associates with intense and terrible increase in unemployment and the various responses and social policy commitments in a context of clear dete-

rioration in public finances. For the future, it would be necessary austerity and greater levels of efficiency and effectiveness in public action to reduce macroeconomic imbalances in our economy.

Key words: Economic crisis, social spending, social policy, unemployment and public deficit.

Recibido: 30.04.2010

Aceptado: 10.05.2010

I. Introducción

La crisis económica y financiera continúa afectando intensamente a la economía española. De hecho, ya ha provocado una caída de la actividad económica que no tiene precedentes en las últimas décadas y que está generando importantes problemas sociales: pérdida de empleo, impacto en la renta y en la deuda de las familias, pobreza y exclusión social.

Ante los efectos que esta crisis está teniendo sobre el mercado de trabajo, el gobierno ha manifestado reiteradamente su compromiso para mantener, e incluso aumentar, determinados programas asociados al gasto social y que están, fundamentalmente, relacionados con la protección por desempleo. Este compromiso realmente refleja lo que la sociedad española está manifestando como prioritario para que la crisis tenga el menor coste social¹.

Sin embargo, cumplir este compromiso resulta bastante difícil si se tiene en cuenta que todavía estamos en un contexto de crisis en el que la recuperación está siendo lenta e inestable, en el que existe un gran deterioro de las finanzas públicas y en donde no se consigue llegar a acuerdos que garanticen a medio y largo plazo la aplicación de las importantes reformas estructurales que necesita la economía española.

Según los datos de la Encuesta de Población Activa, de abril del presente año, España tiene una tasa de paro del 20,05% de la población activa. Este nivel de desempleo genera unas necesidades en gasto social que se pueden ver claramente en peligro si tenemos en cuenta que el déficit público alcanzó en el 2009 un 11,2% del PIB y, pese a que se pretende reducir en el año 2010, no hay garantía de que su disminución sea lo suficientemente importante como para garantizar la estabilidad económico-financiera que ahora mismo se necesita para recuperar en el corto plazo un crecimiento económico que permita en términos económicos, sociales y medioambientales un desarrollo sostenible en España.

¹ En la encuesta del CIS (2008) se pregunta sobre la posibilidad de recortes presupuestarios. Los encuestados manifiestan que éstos no se deben producir en políticas sociales. En caso de necesidad están a favor de que se gaste menos en defensa (41,6%), obras públicas e infraestructuras (23,1%) y política de ciencia y tecnología (14,4%).

Teniendo en cuenta esta situación y la necesidad de que las autoridades públicas cumplan con sus funciones fundamentales, el objeto de análisis de este artículo será el estudio del nivel del déficit público y de cuáles son y cómo se están aplicando las medidas para salir de la crisis y evitar los graves efectos socioeconómicos que se están produciendo. Efectos y medidas que sin duda, influyen en el nivel de protección social actual y futuro en nuestro país.

II. La importancia de la política social y la de empleo

Hoy en día no se puede dudar de que el Sector Público adquiere un papel fundamental en el adecuado desarrollo socioeconómico de las naciones y que en sociedades tan globalizadas como las actuales, todas están claramente afectadas por lo que les ocurra a las demás; sin embargo, los efectos internos que se puedan producir como consecuencia de las posibles distorsiones socioeconómicas internacionales serán más o menos importantes en función de las propias peculiaridades que tenga cada país. Las diferencias culturales, sociales, institucionales y legislativas van a condicionar claramente cómo se ven afectados los diversos países ante una misma situación de crisis internacional y, en estas diferencias, el Sector Público tiene una clara influencia ya que sobre él recaen cuestiones tan importantes como garantizar las mejores condiciones de eficiencia económica, la redistribución de renta y riqueza que garantice la mejor equidad y cohesión social y la estabilidad socioeconómica.

Una de las mejores soluciones para evitar una posible vulnerabilidad socioeconómica de un país ante situaciones de crisis internacional es tener bien definidas cuáles son su política social y de empleo. Ambas tienen como objetivos fundamentales mejorar las condiciones de vida y de trabajo de los ciudadanos; garantizar una protección social adecuada a las necesidades de la nación; garantizar un diálogo social; promocionar el empleo y luchar contra la exclusión (Galindo Martín y Fernández Jurado, 2006).

Unas políticas sociales y de empleo bien definidas y organizadas pueden permitir que, con independencia de la distribución de competencias que pueda existir en las mismas, las Administraciones Públicas sean capaces de afrontar situaciones de crisis internacional con una mayor rapidez y eficacia evitando que las repercusiones internas de las crisis perjudiquen excesivamente a sus ciudadanos.

Este tipo de políticas contribuyen, como ya se ha indicado, al cumplimiento de las tres grandes funciones que Musgrave (1959) atribuía a la Hacienda Pública:

1.- Función Asignativa. En la medida en que las políticas sociales y de empleo pueden mejorar el capital humano (a través de un sistema educativo que se adecue a las necesidades que hay en la sociedad) y el capital social (que permita una mejor interrelación entre los agentes socioeconómicos), contribuyen a mejorar las condiciones de eficiencia de la economía.

No obstante, hay que analizar los efectos asignativos de los diversos instrumentos de intervención pues en ocasiones podrían dar lugar a importantes costes en términos de eficiencia. Por ejemplo, los subsidios de desempleo contribuyen a que los trabajadores que han perdido su empleo no se vean excluidos del mercado laboral y que, por tanto, no se pierda el capital humano que poseen pero, si están mal diseñados o gestionados podrían generar importantes ineficiencias en la economía, fomentando la llamada *cultura del subsidio* o la economía sumergida. Es por ello necesario que se fijen unas condiciones claramente definidas, un límite temporal adecuado² y que se complementen con medidas destinadas a fomentar la formación y el reciclaje de los trabajadores, y con mecanismos eficaces de información que faciliten la reincorporación al mercado laboral (Espínola, 2010a).

2.- Función Distributiva. Las políticas sociales tienen un carácter claramente redistributivo que da lugar a una situación de mayor equidad y cohesión social. En las sociedades desarrolladas la necesidad de mantener los criterios de solidaridad hace que sea cada vez más necesario realizar un análisis exhaustivo sobre la incidencia real, la eficacia y la eficiencia que tienen tanto los ingresos como los gastos públicos, para poder decidir correctamente qué instrumentos son los más adecuados para garantizar la función distributiva de las autoridades públicas.

Estos instrumentos pueden ser de muy variada naturaleza³, e incluso podrían ser estabilizadores automáticos; sin embargo, desde hace tiempo la mayoría de expertos en Economía Pública consideran que los programas de gasto público social adecuadamente establecidos son, en la práctica, más rápidos y eficaces que los ingresos públicos para lograr objetivos redistributivos.⁴ Como consecuencia de esta postura, en ocasiones se ha observado cierta tendencia a que el sistema tributario se centre en garantizar una mayor neutralidad en la toma de decisiones económicas de los agentes económicos, mientras que se han utilizado de forma más activa la reorganización del gasto social para la función redistributiva. Los gastos públicos en sanidad, en educación, en vivienda, en reinserción social, en pensiones, en formación para desempleados, en subsidios de desempleo, etc., permiten garantizar los derechos mínimos que los ciudadanos tienen en cualquier sociedad y, por tanto, cumplir de forma más directa la función distributiva de las autoridades. De todas formas, siendo

² Layard (1997) muestra empíricamente para el caso europeo y el período 1983-94 cómo las prestaciones de larga duración causan desempleo de larga duración, aunque apunta que hay otros muchos factores que influyen de modo importante (presión fiscal, grado de protección, tasa de afiliación sindical, inflación, tasas de propietarios-ocupantes de los hogares, cobertura sindical, coordinación central de la negociación salarial, etc.).

³ Algunos de los mecanismo que tienen esas políticas para afectar en el ámbito socioeconómico son: cambios legislativos; establecimiento o fortalecimiento de determinados gastos sociales; fomento de impuesto directos y de consumos específicos frente a los indirectos generales; modificación en las desgravaciones o mínimos exentos en algunos impuestos directos; etc.

⁴ Albiñana (1997) afirma: "...El gasto público, con sus diversas técnicas subvencionadoras, y la política de rentas cumplen mejor y antes que el impuesto las metas redistributivas, que son irrenunciables para una sociedad evolucionada y solidaria. Además, el gasto público redistributivo y la política de rentas en su sentido estricto son indolores socialmente y crean, de modo inmediato, la "externalidad" de la justicia..."

realista y teniendo presente que estos gastos pueden estar condicionados por la existencia de recursos financieros limitados, siempre es conveniente que se analicen con detalle cómo se distribuyen los fondos entre estos gastos sociales y que se establezca un criterio de prioridades en función de las verdaderas necesidades sociales que existen en un país en un determinado momento.

3.- Función Estabilizadora. Los ingresos y gastos públicos con fines sociales y de empleo son instrumentos de política fiscal que se pueden modificar de un modo discrecional y en muchos casos, además, pueden actuar como estabilizadores automáticos ante situaciones de desequilibrio económico. Por ejemplo, ante situaciones de crisis en las que se produce disminución de la actividad productiva, posible aumento del desempleo, jubilaciones anticipadas, disminución en el nivel de renta real (ya sea por disminución de la renta nominal o procesos inflacionistas) los ciudadanos tienden a solicitar su derecho a acceder a determinados gastos públicos: subsidios de desempleo, pensiones, ayudas familiares, sanidad, educación pública, etc. La administración pública debe garantizarles, tal como previamente haya quedado regulado, esas coberturas. Con ello se amortigua una parte de los efectos negativos que está provocando la crisis aunque, como es lógico, esto no es suficiente ya que sólo representa una solución a corto plazo que se ha puesto en marcha de forma automática para que le dé tiempo a las autoridades para poder decidir y aplicar políticas económicas coyunturales o estructurales que corrijan las causas generadores de la crisis económica y permitan volver a estabilizar la economía manteniendo un adecuado crecimiento económico a medio y largo plazo.

Bandrés y García Delgado (2000) hacen un exhaustivo repaso de cómo el Estado de Bienestar incide en el crecimiento económico a través de las diversas teorías de crecimiento económico. La literatura acerca de los efectos dinámicos del Estado de Bienestar señalan como aspectos negativos respecto al crecimiento las distorsiones de la imposición que financian las prestaciones y servicios del Estado de Bienestar (como sus efectos sobre el ahorro, oferta de trabajo, asunción de riesgos, etc.) y de algunos programas de gasto social.⁵ Sin embargo, también se destacan aspectos positivos: corrección de fallos de mercado, su contribución a la cohesión social y su incidencia sobre la inversión en capital humano. Bandrés y García Delgado apuntan, además, que los estudios más recientes, asociados a la nueva economía del crecimiento, ponen de manifiesto la existencia de fuertes vínculos entre los gastos sociales y la tasa de crecimiento y el reforzamiento mutuo de políticas como la educación pública y las pensiones en presencia de solidaridad intergeneracional.

⁵ Como las que ocasionan las transferencias sobre la oferta de trabajo o las de las pensiones sobre el ahorro y la duración de la vida laboral, además de las ineficiencias en la gestión de determinados servicios públicos y el empleo de recursos hacia actividades de presión y búsqueda de rentas)

III. España ante la crisis económica internacional

El *Informe Económico y Financiero* que acompañó los Presupuestos Generales del Estado del 2009 afirmaba con total claridad:

“...Los superávit alcanzados desde el año 2005, el rigor en la gestión de las cuentas públicas y la reducción de la deuda pública en los últimos ejercicios permiten afrontar esta nueva etapa de crisis con un margen de maniobra considerable para desarrollar las políticas económicas necesarias en este momento. Durante la pasada legislatura, el Gobierno priorizó el saneamiento de las cuentas públicas con el fin de estar preparado para afrontar posibles coyunturas adversas. Por ello, los presupuestos compatibilizaron el superávit público con un fuerte aumento del gasto productivo y una reducción sin precedentes de la deuda pública.

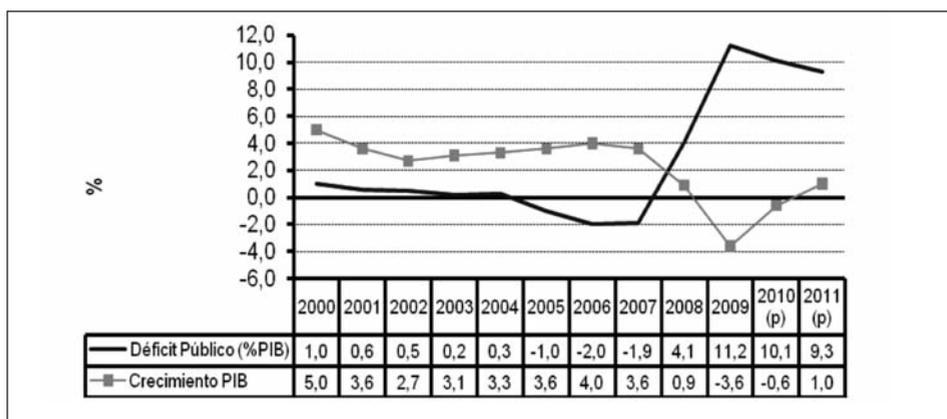
La deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas ha descendido al cierre de 2007 al 36,2 por ciento del PIB, lo que nos sitúa, en uno de los porcentajes más bajos de la Unión Europea.

Esta situación desahogada facilita ahora abordar con más holgura las incertidumbres del futuro y permitir el libre juego de los estabilizadores automáticos de la economía.

El superávit de la Seguridad Social ha permitido aumentar sustancialmente las aportaciones al Fondo de Reserva de las pensiones, estimándose que a finales de 2008 supere los 56.000 millones de euros, importe que representa casi el 5,32 por ciento del PIB. El Presupuesto de la Seguridad Social para 2009 sigue contando con recursos financieros para hacer frente a las obligaciones que tiene encomendadas. Esta suficiencia financiera posibilitará mantener el poder adquisitivo de todos los pensionistas y subir las pensiones más bajas.” (Ministerio de Economía y Hacienda, 2008: 102).

España había tenido una evolución macroeconómica positiva desde el año 2000 hasta el 2006. Durante ese período se consiguieron mantener tasas favorables de crecimiento del PIB, controlando el déficit público existente e incluso alcanzando en 2005, 2006 y 2007 superávit presupuestario, lo que permitía cumplir adecuadamente los compromisos españoles asociados a los criterios de convergencia del Tratado de Maastricht y al Pacto de Estabilidad y Crecimiento (véase gráfico 1).

Gráfico 1. Crecimiento PIB y Déficit Público (en % PIB)



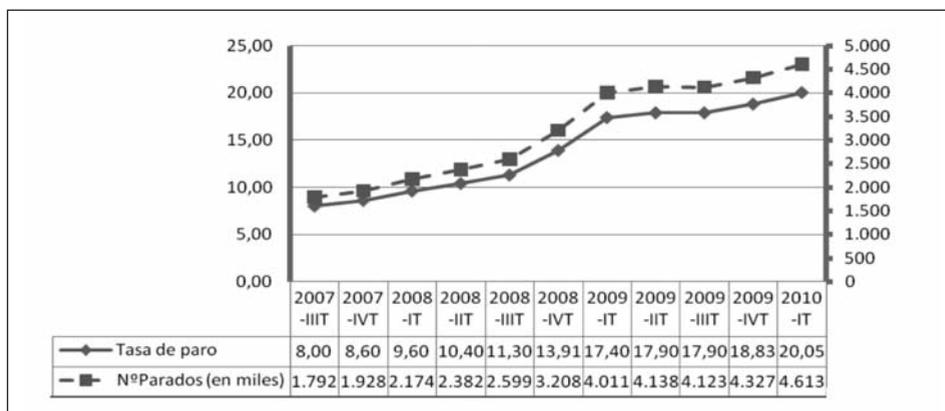
(p) Los datos correspondientes a 2010 y 2011 son previsiones.

Fuente: elaboración propia a partir de las previsiones de la Comisión Europea.

Sin embargo, en el año 2007 se observaba que se estaba produciendo un cambio de tendencia al que no se le dio mayor importancia. Es más, se consideró que la economía española estaba capacitada para superar los efectos de la crisis sin un excesivo coste interno.

Pese a estas buenas pretensiones, la realidad ha hecho que desde ese año se hayan deteriorado gravemente algunos de los principales objetivos macroeconómicos y que la situación en España haya empeorado de manera considerable.

Gráfico 2. Tasa de paro y número de parados (en miles)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INE (mayo 2010).

Como se puede observar en los gráficos nº 1 y 2, desde finales del 2007, se inició una disminución del PIB, un empeoramiento del déficit público y un aumento de la tasa de paro.

Pese a la evolución que se estaba experimentando, dos factores han agravado la situación que actualmente vive España; no ser conscientes del peligro que existía y considerar una capacidad de reacción que realmente no tiene la economía española.

Como consecuencia de ello, a finales del 2009, en función de los datos aportados por la Comisión Europea, España fue el cuarto país de la Unión Europea con el déficit público más elevado, al situarse en el 11,2% del PIB⁶, ha alcanzado en el primer semestre del año 2010 una tasa de paro que supera el 20% de la población activa y aún nos mantendremos en tasas negativas en crecimiento del PIB⁷.

⁶ Por detrás de Irlanda, que registró un déficit del 14,3% del PIB en 2009; Grecia, con un 13,6%; y Reino Unido, con un 11,5%.

⁷ El pasado día de 12 de mayo el INE confirmó el crecimiento trimestral estimado por el Banco de España unos días antes, del 0,1% (0,4% anualizado), la primera tasa positiva en casi dos años. Eurostat por su parte, el mismo día, publicaba el PIB de la zona euro y de la UE, con crecimientos en ambos casos del 0,2% (0,8% anualizado).

Es urgente contener el déficit público ya que los niveles alcanzados están poniendo en peligro la estabilidad económica. En el aumento de esta situación de endeudamiento han influido diversos factores y a distintos niveles.

Desde el 2007 ya se estaba observando un comportamiento poco responsable por parte de algunas Comunidades Autónomas (CCAA) y bastantes Corporaciones Locales (CCLL) (Cuadrado Roura, 2009); por otro lado, en la medida en que ha ido aumentando el nivel de desempleo y el nivel de jubilados se ha producido, de forma automática, un importante crecimiento en los gastos por desempleo y de pensiones que deben ser atendidos pero que no se han visto compensados con la reducción de otro tipo de gastos no sociales; además, la financiación de algunas de las medidas aplicadas desde el 2007 mediante la emisión de Deuda Pública, incluso en los mercados internacionales, ha generado un importante coste financiero que absorbe una parte cada vez más importante de los Presupuestos tanto los Generales del Estado como los de algunas CCAA; por último, las variaciones experimentadas en la recaudación impositiva dada la crisis sufrida en algunos sectores, por ejemplo el inmobiliario,⁸ en la renta de las personas física o en los beneficios empresariales, así como, la eliminación de algunos impuestos, por ejemplo el de Patrimonio han provocado que los ingresos no evolucionaran en una dirección adecuada para mantener el nivel de gasto necesario para hacer frente a la crisis.

La elevada tasa de desempleo es, sin ninguna duda, el principal problema económico y social de nuestra economía⁹. Siguiendo los datos de Eurostat en nuestro país, después de haber estado en cifras cercanas al 20%, con una tasa media del 14%, en el período 1992-2005, esa cifra se redujo considerablemente hasta el 8,5% y el 8,3% en los años 2006 y 2007, respectivamente. Sin embargo, hemos vuelto de nuevo a tasas del 20%. En 2008 se ha alcanzaba el 11,3% pero a finales del 2009, esa cifra creció hasta el 18,83%. En el primer trimestre del 2010 el número de parados alcanza los 4,613 millones de parados, con una tasa del 20,05% (Gráfico 2). Para 2010 y 2011 las previsiones de Eurostat no son positivas; si bien se desacelera el ritmo de crecimiento del desempleo, éste sigue avanzando hasta el 20% en 2010 y el 20.5% en 2011.

⁸ La crisis de este sector ha reducido ingresos del IVA, del IRPF (ganancias de capital), Impuesto de transmisiones patrimoniales, impuestos y tasas locales, etc.

⁹ Así lo ven los ciudadanos atendiendo a una reciente encuesta del CIS (2008), con gran diferencia sobre los demás, 35,9%, frente al 18,4% del acceso a la vivienda o el 9,7% de las pensiones.

Tabla 1. Desempleo en España

	2007	2008	2009
Desempleados. Tasas interanuales	-0,2	41,3	60,2
Tasa de Paro	8,3	11,3	18,8
Paro de larga duración	23,7	21,3	28,5
Por sexos			
Hombres	6,4	10,1	17,7
Mujeres	10,9	13	18,4
Por edades			
16 y 29 años	13,1	18,4	28,8
30 y 44 años	7,1	10	16,5
45 años en adelante	6	7,9	12,7
Por formación			
Estudios bajos	11	17,1	26,5
Estudios medios	8,7	11,9	19,4
Estudios altos	5	5,8	8,3
Por nacionalidad			
Nacionales	7,6	10,2	16
Extranjeros	12,2	17,5	28,4

Fuente: EPA (INE) y Banco de España.

Observando la tabla 1, podemos destacar:

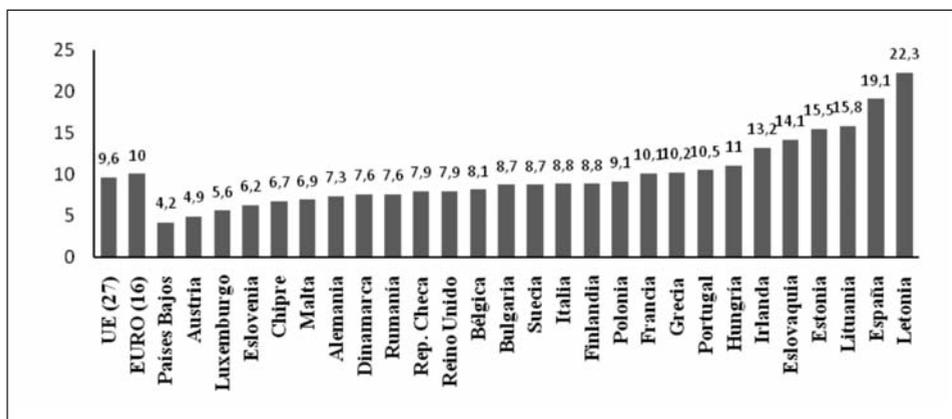
- En 2009 el número de parados aumentó en más de 1,1 millón. En el promedio anual el crecimiento supuso un 60,2%, frente al 41,3% en 2008, aunque se produjo una progresiva desaceleración por trimestres.
- Por sexos, el desempleo afectó en 2009 más a los hombres, aumentando 7,6 puntos porcentuales (p.p.), frente a los 5,4 p.p. de las mujeres, lo que ha acercado la tasa de desempleo en ambos colectivos, un 17,7% y 18,4% para hombres y mujeres, respectivamente.
- Por edades vemos que el incremento más intenso se produjo entre los trabajadores más jóvenes.
- Por nivel formativo, el colectivo más afectado fue el de estudios bajos.
- Por nacionalidad, son los extranjeros los que sufren un mayor incremento del desempleo.
- El número de parados de larga duración crece intensamente, a una tasa en promedio anual de 28,5% (con una evolución trimestral creciente – 34,5% en el cuarto trimestre), 7,3 p.p. por encima de la tasa del 2008, afectando a casi 1,5 millones de personas. Por sexos, el incremento fue más intenso entre los varo-

nes aunque las mujeres continúan siendo las más afectadas. Por edades, el colectivo más afectado es el de los mayores de 55 años que aproximadamente representan el 40%¹⁰, aunque en 2009 el mayor crecimiento se observa en los más jóvenes y a continuación, en los de mediana edad.

Además, conviene señalar que:

- En el primer trimestre de 2010 el número de hogares con todos sus miembros activos en paro es de 1.298.500, con un aumento de 78.500 respecto al trimestre anterior y en 230.200 en los 12 últimos meses. (EPA 30.04.2010)
- En la Unión Europea (UE) sólo Letonia supera nuestras cifras. La tasa de desempleo en España está muy por encima de la media de la UE (27), y de la media de la zona euro (Gráfico 3).

Gráfico 3. Tasa de Desempleo en la Unión Europea. Marzo 2010



Nota: Los datos de Estonia, Grecia, Lituania y Rumanía son de diciembre de 2009. Los del Reino Unido de febrero de 2010.

Fuente: Eurostat (consulta mayo 2010).

- Por CCAA, se observa que en muchas de ellas se sobrepasa ampliamente la media nacional. A la izquierda de la tabla 3 aparecen las CCAA con mayor tasa de desempleo, que en general son aquellas cuya orientación productiva es hacia los sectores más afectados por la crisis (construcción e industria). En la parte derecha se recogen aquellas con una tasa inferior a la media nacional.

¹⁰ En gran medida como consecuencia de los ERE que en los últimos años se han producido en España.

Tabla 2. Tasa de desempleo por Comunidades Autónomas

Tasa de paro (%)		Tasa de paro (%)	
Canarias	27,68	País Vasco	10,91
Andalucía	27,21	Navarra (C. Foral de)	12,32
Extremadura	23,45	Cantabria	14,49
Murcia (Región de)	23,17	Aragón	15,2
Comunitat Valenciana	23,04	Rioja (La)	15,23
Ceuta	22,42	Galicia	15,46
Baleares (Illes)	22,41	Castilla y León	15,86
Castilla-La Mancha	21,58	Madrid (Comunid.de)	16,17
Melilla	21,02	Asturias	16,56
ESPAÑA	20,05	Cataluña	17,91

Fuente: EPA (INE, 30.04.2010)

Resulta necesario reducir esta situación de desempleo ya que genera importantes efectos socioeconómicos claramente perjudiciales para un desarrollo económico sostenible en la economía española. Entre estos efectos, siguiendo a Espínola (2010a) se pueden destacar dos:

- La pérdida de recursos económicos. El desempleo, además de no poder potenciar la producción nacional (al desperdiciar el potencial de los trabajadores tanto como fuerza laboral como por su capital humano), genera automáticamente un gasto en subsidios que acentúa el desequilibrio financiero del Sector Público;
- Disminución del capital social. El empleo no sólo proporciona recursos económicos necesarios a los individuos, también contribuye de forma decisiva a la realización personal y a la cohesión e integración social. El desarraigo, la conflictividad social, la marginación y aislamiento social, la pobreza, la pérdida de salud¹¹ y los daños psicológicos, etc. que puede generar una situación prolongada de desempleo afectan profundamente al capital social de una economía y, en consecuencia, a las posibilidades de crecimiento y desarrollo socioeconómico que en ella se puede generar.

Dado que el presente artículo se centra en la importancia que tiene el gasto público en protección social en los momentos de crisis es fundamental que, una vez establecido el deterioro que la economía española ha experimentado a partir del 2007, se analicen las posibilidades que tienen nuestras autoridades económicas para

¹¹ “...Por ejemplo, se estima que la mortalidad de los parados de más de dos años de antigüedad es 3,5 veces mayor a la de las personas empleadas...”. Citado en Benach y Montaner (2010).

evitar el posible deterioro social que se puede producir en España como consecuencia de la actual crisis. De hecho, se revisarán las diferentes iniciativas adoptadas a nivel nacional en relación al gasto público social para afrontar la actual situación de crisis con una recuperación lenta e inestable, con elevadas tasas de desempleo y en un contexto de restricciones presupuestarias que intentan controlar y reducir el excesivo déficit público actualmente existente.

IV. Situación social y gasto público social

Antes de que nuestro país entrara en crisis ya se estaban detectando en algunas CCAA españolas unos niveles de población por debajo del umbral de pobreza (véase Tabla 3). La crisis ha acentuado la precaria situación que ya estaban viviendo algunos colectivos dentro del país.

Tabla 3. Personas por debajo del umbral de pobreza por CCAA. Año 2007

	Porcentajes
Total	19,7
Andalucía	29,2
Aragón	14,0
Asturias	13,8
Baleares	16,0
Canarias	26,8
Cantabria	13,6
Castilla y León	22,6
Castilla – La Mancha	26,1
Cataluña	13,4
Comunitat Valenciana	16,3
Extremadura	39,3
Galicia	20,9
Madrid	13,3
Murcia	25,4
Navarra	6,3
País Vasco	11,6
Rioja (La)	19,4
Ceuta y Melilla	33,6

Nota: El umbral de pobreza es el 60% de la mediana de los ingresos de 2005 por unidad de consumo (escala OCDE modificada), tomando la distribución de personas. Los ingresos por unidad de consumo se obtienen dividiendo los ingresos totales del hogar entre el número de unidades de consumo.

Fuente: Anuario Estadístico de España. 2009: 232.

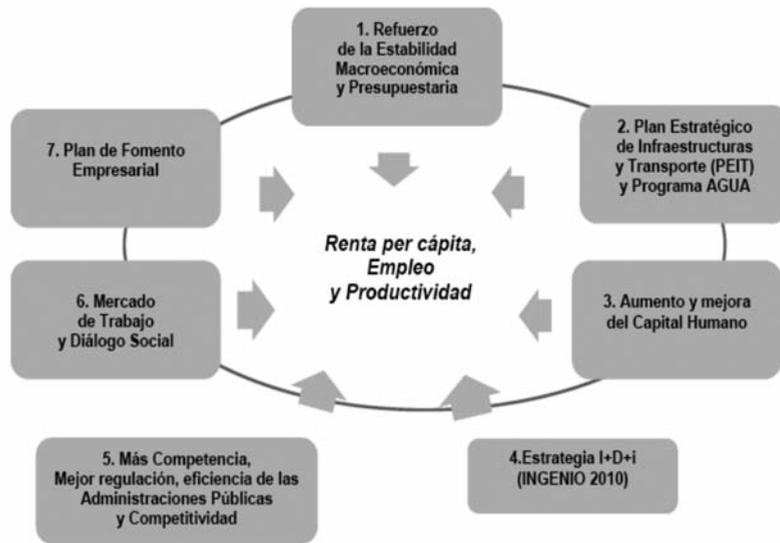
Teniendo en cuenta esta situación, conviene considerar en qué medida la actual situación de deterioro social es realmente fruto de la crisis económica en la que actualmente está inmersa España o si ya existían situaciones de riesgo que no se habían modificado adecuadamente en la época expansiva previa. De hecho, además del incremento que se estaba produciendo en la exclusión social de algunos colectivos susceptibles de situaciones de este tipo, la situación en el mercado laboral tampoco iba en una dirección adecuada que garantizara una estabilidad a medio y largo plazo en el empleo y que, en consecuencia, evitara uno de los problemas más importantes que genera, además de un aumento automático del gasto social y una pérdida de recursos productivos en un país, un elevado coste social: el desempleo.

En la línea establecida por el Consejo Europeo reunido en Bruselas el 20-21 de marzo del 2003, en donde se estableció que en la Unión era necesario reajustar las medidas utilizadas para poder consolidar la creación de empleo para el 2010 y lograr una mayor cohesión social, España aprobó en octubre del 2005 un nuevo *Programa Nacional, Convergencia y Empleo: Programa Nacional de Reformas de España* (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2005) en el que se exponen con total claridad los diversos ejes de actuación para mejorar la renta per cápita, el empleo y la productividad en España y en donde se describen con detalle los problemas existentes en el mercado de trabajo español y los mecanismos para evitarlos.

Este Plan Nacional de Reformas señalaba (Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2005: 58-62) que los principales problemas del mercado de trabajo en España eran: el escaso volumen de empleo (especialmente femenino); la segmentación del mercado laboral; el elevado desempleo juvenil; la escasez de contratos indefinidos de jornada parcial; reducida movilidad de los trabajadores y una elevada siniestralidad.

Además, se reconocía que pese a haber avanzado mucho para mejorar la situación de algunos colectivos dentro del mercado laboral, todavía se estaba lejos del cumplimiento de los tres objetivos originales de la Estrategia de Lisboa para la Unión Europea: tasa de empleo global del 70%, tasa de empleo femenino del 60% y tasa de empleo de trabajadores entre 55 y 64 años del 50%. Para acercarse lo más posible a la consecución de las metas establecidas a nivel europeo, el Plan Nacional estableció una serie de objetivos fundamentales en su eje 6 (véase figura nº 1): elevar la tasa de empleo femenina desde el 48% hasta el 57%; aumentar la tasa de ocupación de los trabajadores mayores (55-64 años); reducir la tasa de desempleo juvenil desde el 22,1% al 18,6% en el 2010 con un objetivo intermedio del 19,3% en el 2008; reducir la siniestralidad laboral en un 15%; reducir la temporalidad, la tasa de desempleo y el paro de larga duración y, por último, mejorar la intermediación laboral de los Servicios Públicos de Empleo.

**Figura 1. Ejes del Programa Nacional, Convergencia y Empleo:
Programa Nacional de Reformas de España**



Fuente: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, 2005: 25.

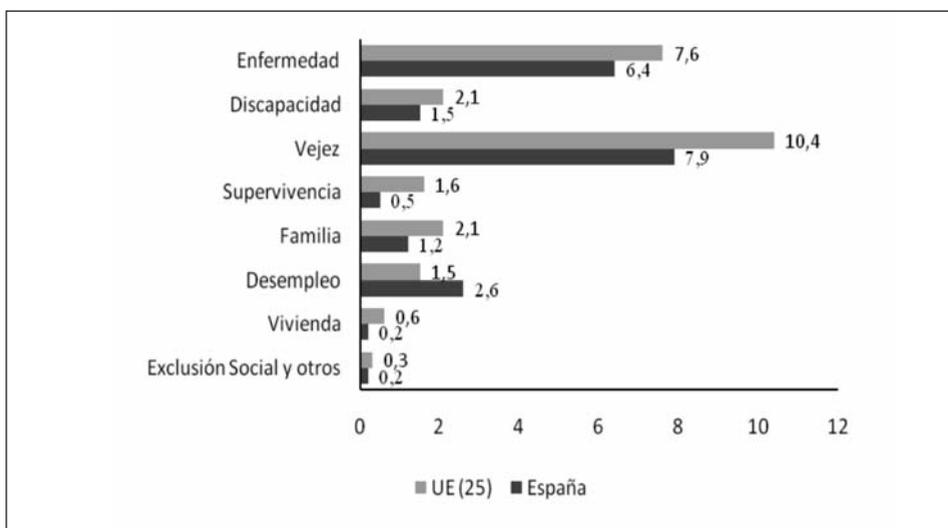
Para lograr estos objetivos, las autoridades confiaban en el Diálogo Social para poder aplicar una serie de medidas que consideraba fundamentales para:

- *Fomentar el empleo de los jóvenes*. Se consideraba muy importante reformar el sistema de bonificaciones a la contratación indefinida para jóvenes varones desempleados menores de 30 años; incrementar las propuestas de formación, reciclaje o empleo para los jóvenes en situación de desempleo en el plazo de seis meses; aumentar los períodos de trabajo y de prácticas en empresas y de formación a tiempo parcial.
- *Aumentar la tasa de ocupación femenina y eliminar su discriminación laboral*. Elaboración de un Proyecto de Ley de Igualdad, planes para promover el acceso al empleo con un tratamiento concreto del sistema de bonificaciones en las cotizaciones sociales para la contratación estable de mujeres, facilitar (dentro de la Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género) elementos que permitan una mayor inserción social de las mujeres víctimas de violencia de género.
- *Favorecer la conciliación entre la vida laboral y personal*. Para ello se propone la mejora de la cobertura de plazas públicas para niños de 0-3 años y en la flexibilidad y seguridad del permiso laboral para el cuidado de los hijos, así como la ampliación de su duración en supuesto como discapacidad y adopción.
- *Activar la Marcha de la Ley de Autonomía Personal y Atención a las Personas en situación de Dependencia*. Con esta normativa se pretendía contribuir a promover la concilia-

- ción de la vida personal y profesional a la vez que se desarrollaban nuevas fuentes de empleo y, en principio, especialmente para el colectivo de mujeres lo que podía aumentar la tasa de actividad femenina.
- *Apoyar la prolongación de la vida activa y de la modernización de los sistemas de protección social.* En el Plan Nacional se recogen medidas como la simplificación de las modalidades de jubilación anticipada, intentar fomentar programas a la permanencia en el empleo de mayores de 60 años, medias concretas de formación para los parados de larga duración y creación de un Nuevo Programa Renta Activa de Inserción en el que se incorporen ayudas para los trabajadores mayores de 45 años demandantes de empleo y con especiales necesidades económicas.
 - *Favorecer la integración laboral de las personas con discapacidad y otras personas o colectivos en situación o riesgo de exclusión social.* Entre las medidas que se proponían establecer se pueden destacar; regulación del empleo con apoyo; creación de equipos multiprofesionales especializados en la integración laboral de personas con discapacidad; seguimiento y control, por parte de la inspección de trabajo, de cómo se está cumpliendo la cuota de reserva de empleo; promocionar la regulación legislativa de las Empresas de Inserción; crear más Centros Integrales de Empleo para las empresas en situación o riesgo de exclusión social y; actualización de la cuantía de las ayudas para la creación de Centros Especiales de Empleo.
 - *Modernizar los Servicios Públicos de Empleo (SPE).* Además de las medidas destinadas a mejorar la organización y gestión de estos Servicios con el objetivo de fomentar una intermediación laboral más eficiente (por ejemplo, con la creación de un Portal de Empleo o con un Plan de Modernización de las Prestaciones por Desempleo), se realiza una puesta al día del Salario Mínimo Interprofesional (SMI) y se desvincula de la evolución de este salario la cuantía de un gran número de prestaciones sociales las cuales empezarán a actualizarse en función de un nuevo indicador público de rentas de efectos múltiples (IPREM) que se revisa anualmente en función de la inflación prevista.
 - *Gestionar adecuadamente los flujos migratorios.* Siguiendo el consejo global que se alcanzó en octubre de 2004 entre el Gobierno y los interlocutores sociales se establecen una serie de medidas destinadas a: mejorar la gestión de la inmigración económica mediante un aumento de la eficacia y eficiencia en la selección y contratación de los trabajadores en origen; adecuar la obra de mano inmigrante a las necesidades reales de las empresas y; establecer un Plan Estratégico de Integración de Inmigrantes para atribuirles plenos derechos en España.
 - *Reducir la temporalidad.* En este Plan se pone de manifiesto la necesidad de crear un nuevo escenario laboral que favorezca la estabilidad de empleo y que elimine incertidumbres que pudieran afectar a la creación de empleo. Para lograr esto se plantea la necesidad de revisar las figuras contractuales de trabajo temporal y los costes de la contratación temporal e indefinida y el marco jurídico-laboral de las Empresas de Trabajo Temporal (ETT), así como, de fortalecer la inspección para subsanar situaciones de trabajo irregular.
 - *Promover el empleo autónomo y la economía social.* Con independencia de las medidas que se puedan plantear desde las autoridades se considera conveniente que existan medidas que fomenten el autoempleo ya sea a nivel individual o mediante cooperativas y sociedades laborales.
 - *Mejorar el sistema de salud y seguridad en el trabajo.* Aunque los índices de siniestralidad habían mejorado en los años previos a este Plan se considera conveniente consolidar este proceso y para ello se proponen medidas, tales como, una reforma del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y aumentar las dotaciones destinadas a la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales.

La importancia que se da en este Programa Nacional de Reforma al mercado de trabajo y al diálogo social fue un factor importante para que, desde ese momento, se iniciara de forma más activa una serie de medidas destinadas al ámbito social. Pese a que esta propuesta hacía prever un aumento en el Gasto Social de las Administraciones Públicas, especialmente del Estado, la realidad para el 2006 era que España se encontraba por debajo de la media de la Unión Europea en lo destinado a Gasto Social, siendo la única excepción el gasto destinado a desempleo (ver gráfico nº 4).

Gráfico 4. Gasto social por funciones España – UE (%PIB). 2006



Fuente: Rodríguez Cabrero (2010).

En un contexto en el que la economía española se estaba adaptando a este Programa de Reforma y en donde se reconocía que todavía había que mejorar diversas cuestiones socioeconómicas para lograr crear una economía competitiva, capaz de crear estabilidad en el mercado laboral, de favorecer una adecuada cohesión social y un desarrollo sostenible aparece, desde el primer semestre del 2007, una crisis internacional que, al igual que le ocurre a otros países europeos, afecta a España en pleno proceso de cambio.

Esta crisis ha tenido unas repercusiones en el ámbito social muy graves ya que ha perjudicado mucho al mercado laboral, pese a las medidas que se han ido aplicando, y ha generado unos altos niveles de desempleo. Esta elevación del paro en la sociedad española además de aumentar, de forma automática, los gastos sociales asociados al desempleo ha implicado el incremento de una serie de gastos sociales complementarios destinados a evitar las posibles situaciones de riesgo de exclusión social que siempre van asociadas a altos y prolongados niveles de paro en una economía.

Aunque la crisis a nivel internacional se había iniciado en el 2007, las medidas que se estaban aplicando en España a nivel social hacía que no se tuviera la sensación de vivir una situación de crisis, de hecho, según *El Informe de Condiciones de Vida 2009* (INE, 2009: 24) de 2008, sólo un 28,1% de los hogares consideraban que no podían hacer frente a gastos imprevistos y en donde un 5,3% no era capaz de mantener una temperatura adecuada en sus viviendas durante los meses fríos, cifras que eran inferiores a las existente en los tres años previos (véase tabla 4).

Tabla 4. % de Hogares que no pueden permitirse ciertos gastos

	Capacidad para afrontar gastos imprevistos	Mantener la vivienda con una temperatura adecuada	Vacaciones fuera de casa al menos una semana al año
2005	33,8	9,0	40,4
2006	31,2	9,3	38,3
2007	30,5	7,9	35,8
2008	28,1	5,3	33,5

Fuente: *Informe de Condiciones de Vida*, 2009: 24.

Pese a estos datos, a las buenas intenciones que se habían propuesto en el Programa Nacional de Reforma de 2005 y a las medidas aplicadas en el 2006, cuando se inició la crisis en el 2007 España todavía tenía un nivel de gasto social por habitante inferior al existente en los países más importantes de la Unión Europea (véase tabla 5) y, además, aún era necesario fortalecer algunas medidas de protección que estaban poco desarrolladas o enfocadas de forma inadecuada.

Tabla 5. Gasto social en %PIB y por habitante en la Unión Europea. 2007

	Gasto total en protección social*, precios corrientes (%PIB)	UE (27) =100	Gasto total en protección social por habitante en PPS	UE (27) =100
UE (27) (p)	26,2	100,0	6.521,80	100,0
UE (25) (p)	26,4	100,8	6.805,50	104,4
UE (15) (p)	26,9	102,7	7.464,30	114,5
Zona Euro (16) (p)	27,0	103,1	7.311,90	112,1
Zona Euro (15) (p)	27,0	103,1	7.377,50	113,1
Bélgica	29,5	112,6	8.657,60	132,7
Bulgaria	15,1	57,6	1.404,70	21,5
Rep.Checa	18,6	71,0	3.717,80	57,0
Dinamarca	28,9	110,3	8.630,20	132,3

Alemania (p)	27,7	105,7	7.943,10	121,8
Estonia	12,5	47,7	2.156,10	33,1
Irlanda	18,9	72,1	7.054,40	108,2
Grecia	24,4	93,1	5.719,90	87,7
España (p)	21,0	80,2	5.526,40	84,7
Francia (p)	30,5	116,4	8.264,30	126,7
Italia (p)	26,7	101,9	6.773,30	103,9
Chipre (p)	18,5	70,6	4.175,90	64,0
Letonia (p)	11,0	42,0	1.580,00	24,2
Lituania (p)	14,3	54,6	2.135,90	32,8
Luxemburgo	19,3	73,7	13.231,30	202,9
Hungría	22,3	85,1	3.477,80	53,3
Malta	18,1	69,1	3.500,90	53,7
Holanda (p)	28,4	108,4	9.293,20	142,5
Austria	28,0	106,9	8.640,20	132,5
Polonia	18,1	69,1	2.428,70	37,2
Portugal	24,8	94,7	4.700,60	72,1
Rumania	12,8	48,9	1.352,20	20,7
Eslovenia (p)	21,4	81,7	4.760,50	73,0
Eslovaquia (p)	16,0	61,1	2.675,10	41,0
Finlandia	25,4	96,9	7.321,20	112,3
Suecia (p)	29,7	113,4	9.028,00	138,4
Reino Unido (p)	25,3	96,6	7.455,10	114,3

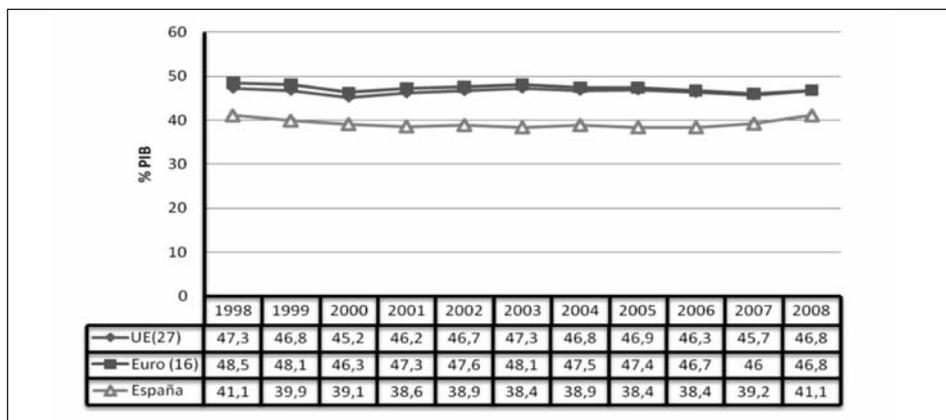
(p) datos provisionales

* El gasto en protección social contiene: las prestaciones sociales, que consisten en transferencias, en metálico o en especie, a los hogares e individuos para aligerar la carga de un conjunto definido de contingencias o necesidades, los costes de administración, que representan los costes imputados a su gestión y administración; otros gastos, que consisten en gastos diversos de los regímenes de protección social (pago de rentas de la propiedad y otros).

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

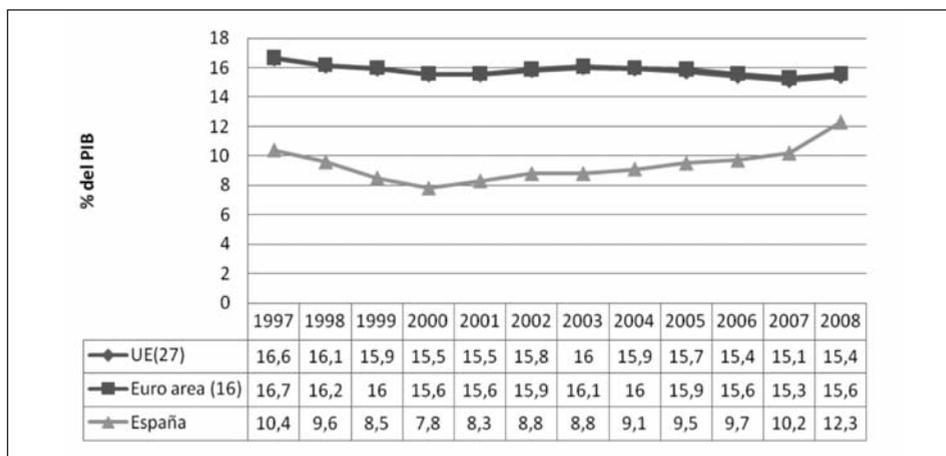
Como se puede observar en el gráfico 4, el Gasto Público en relación al PIB tenía una tendencia decreciente hasta que se inició la crisis, sin embargo los Gastos Públicos Sociales en España habían ido aumentando porque todavía nos manteníamos por debajo de la media de la Unión Europea (véase gráfico 5).

Gráfico 4. Gasto Público en relación al PIB



Fuente: Eurostat.

Gráfico 5. Gasto Público Social en relación al PIB



Fuente: Eurostat.

V. Medidas del gobierno en relación al gasto público social frente a la crisis

Para intentar solucionar los principales problemas socioeconómicos que se estaban detectando en la economía española desde el 2007 y, especialmente en el 2008-2009, se han aprobado una serie de medidas que han intentado amortiguar los problemas más acuciantes que se estaban detectando a nivel social y, especialmente dados sus efectos secundarios, el problema del desempleo. Entre estas medidas se pueden destacar:

1) *Real Decreto Ley 2/2008, de 21 de abril, de medidas de impulso a la actividad económica*¹². En esta normativa se expone la necesidad de la política económica de responder a la coyuntura económica que desde principios del 2008 se estaba observando y se destaca la importancia que tienen la intervención de los estabilizadores automáticos aunque se reconoce la necesidad de tomar decisiones activas más concretas. De hecho, en este Real Decreto se establecieron una serie de medidas fiscales que afectaban a los principales impuestos existentes en España. De todas estas medidas, las que más repercusión han tenido en cuanto a la evolución del gasto social en los últimos años han sido: la reducción de 400 euros anuales en el importe de la cuota líquida del IRPF; la exención en el pago de impuestos asociados a actos jurídicos y las ventajas en IRPF para la adquisición, construcción y rehabilitación de la vivienda habitual; y la aprobación de un plan extraordinario de medidas de orientación, formación profesional e inserción laboral que tenían como objetivo evitar las crecientes tasas de desempleo que se estaban detectando y que debía estar gestionado por el Servicio Público de Empleo Estatal y por las CCAA con competencias en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación.

Entre estas medidas destinadas a evitar el crecimiento del paro en España se puede destacar la importancia que se dio a las subvenciones para el proceso de búsqueda de empleo (hasta de 350 euros por mes) y las que iban destinadas a fomentar la movilidad geográfica (subvenciones para desplazamiento, alojamiento, etc.). Este tipo de medidas tenían un claro objetivo, el de evitar que el problema de desempleo se centrara especialmente en determinados colectivos sociales y en ciertas regiones españolas¹³.

2) *Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo (Plan E)*, de noviembre de 2008. Dentro de los cuatro ejes establecidos en el Plan (medidas de apoyo a familias y empresas, medidas a favor del empleo, medidas de apoyo al sistema financiero y modernización de la economía) se fortalecen y amplían algunas medidas claramente relacionadas con el gasto social y con la recaudación fiscal que afecta a los ciudadanos con el objetivo de reducir los efectos sociales de la crisis. Entre estas medidas se pueden destacar:

- En el IRPF, la devolución de los 400 euros, se actualizan los mínimos personales y familiares y se plantea que, a partir del 2009, las familias con menos rentas tendrán una disminución mensual de las retenciones asociadas a este impuesto.

¹² Boletín Oficial del Estado nº97, de 22 de abril de 2008: 20740 - 20748

¹³ Los detalles organizativos de estas medidas fueron posteriormente desarrolladas en la *RESOLUCIÓN de 23 de septiembre de 2008, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se determina la forma y plazos de presentación de solicitudes y de tramitación para la concesión de subvenciones durante el proceso de búsqueda de empleo y para facilitar la movilidad geográfica, establecidas en el Real Decreto-ley 2/2008, de 21 de abril, de medidas de impulso a la actividad económica, en el ámbito de gestión de dicho organismo*, que se publicó en el Boletín Oficial del Estado nº 245, de 10 de octubre 2008: 40939-40941

- Eliminación del Impuesto de Patrimonio desde enero del 2009.
- Se propone aumentar las ayudas por nacimientos de hijos.
- Dado que el pago de hipotecas era en muchas familias el gasto más importante al que tenían que hacer frente, se mantuvo la medida de ayuda a las familias hipotecadas mediante la posibilidad de ampliar un crédito hipotecario para reducir la cuota de pago mensual con un coste cero (eliminación de los costes financieros y gastos fiscales asociados a esta tipo de operación). Además, se estableció la posibilidad bajo determinadas condiciones del aplazamiento del pago de la mitad del recibo mensual de hipoteca.
- Se amplió hasta el 31 de diciembre de 2010 el plazo de adquisición de una vivienda para los titulares de cuentas ahorro-vivienda cuyo plazo de cuatro años finalizara en el 2008, 2009 y 2010, relajando la obligación de devolver las deducciones que se habían aplicado a aquellos titulares de cuentas viviendas que no podían comprar en ese momento una vivienda.
- Establecimiento de un mecanismo por el cual se podría percibir mensualmente la deducción por pagar hipoteca, de esta forma se pretendía evitar una excesiva caída de la renta mensual de las familias.
- Propuesta para contratar a 1.500 orientadores profesionales para reforzar la capacidad de los servicios públicos de empleo y facilitar la conexión entre empresa y trabajadores con el objetivo de reducir el desempleo en la economía española.
- Se desarrollan medidas concretas para facilitar el proceso de ayuda en la búsqueda de empleo y la reincorporación al mercado laboral: formación en escuelas taller; programas de adquisición de experiencia en colaboración con corporaciones locales; programas de formación con compromiso de contratación; Ampliación del 40% al 60% de la capitalización de la prestación por desempleo para la conversión en trabajadores por cuenta propia e iniciar una actividad empresarial; desarrollo de la capacidad emprendedora de los trabajadores para su establecimiento como trabajadores autónomos (especialmente para parados mayores de 45 años); ayudas para la movilidad geográfica. Además, se confirma la ayuda de 350 euros al mes durante un máximo de 3 meses para ayudar al trabajador mientras que está en proceso de búsqueda de empleo.
- Por otro lado, mediante bonificaciones en la cuota empresarial a la Seguridad Social, se trata de incentivar a las empresas para que contraten de forma indefinida a desempleados con uno o más hijos (1.500 euros anuales) y a mujeres víctimas de violencia de género.
- También se establecen medidas, especialmente mediante bonificaciones en cotizaciones sociales, para la creación de nuevos puestos de trabajo en sectores y actividades estratégicas, siempre y cuando, estos se comprometan a mantener los puestos de trabajo creados.
- Con el objetivo de que el propio Sector Público también creara empleo se estableció un Fondo de Inversión Pública en el ámbito Local, gestionado por el

Ministerio de Administraciones públicas, dotado con 8.000 millones de euros y destinado a obras de ejecución inmediata.

Como se puede comprobar, en este Plan no sólo se incrementan directamente los gastos sociales (subsidios, ayudas directas a familias, etc.) sino que, además, las medidas sociales están claramente asociadas a una posible recaudación en algunos impuestos porque se consideraba fundamental dejar a las familias más dinero disponible. Lógicamente esto podía influir negativamente en la situación financiera del Sector Público y, de hecho, ha sido uno de los factores que han explicado el crecimiento del déficit público existente en los dos últimos años en España.

3) *Real Decreto Ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación*¹⁴. En esta normativa se destaca el hecho de que como consecuencia de las dificultades de financiación y la creciente incertidumbre en la economía se estaba produciendo una disminución en la demanda privada con unas claras consecuencias negativas en el nivel de actividad y, especialmente, en el empleo. Dada esta situación se hacía necesario establecer una serie de medidas extraordinarios para impulsar la actividad económica y el empleo ampliando las que ya se habían establecido en el *Plan Español para el Estimulo de la Economía y el Empleo*.

A través de esta normativa se aprueban los créditos extraordinarios, financiados con Deuda Pública, por valor de los 8.000 millones de euros que se habían establecido en el *Plan de Estimulo de la Economía y el Empleo* para el Fondo Estatal de Inversión Local¹⁵ (Fondo de Inversión Pública en el ámbito Local) y unos complementarios asociados a un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo por un importe de 3.000 millones de euros.

Con el primer Fondo, dado que se destina esencialmente a construcción, se consideró que sería posible facilitar empleo a los trabajadores de este sector y fomentar la actividad en las pequeñas y medianas empresas asociadas al mismo. Frente a esto, el Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo iba destinado a financiar actuaciones en determinados sectores productivos estratégicos que poseen un alto impacto en el mantenimiento y creación de empleo (actuaciones de I+D+i; en el sector de la automoción; medioambiente; adecuación, rehabilitación y mejora de edificios públicos; rehabilitación de vivienda y espacios urbanos; actuaciones en pequeñas infraestructuras del transporte y actuaciones vinculadas con las prestación de servicios sociales).

¹⁴ Boletín Oficial del Estado nº 290, de 2 diciembre 2008: 48125-48130

¹⁵ La distribución del Fondo se hace en función de la población registrada en los padrones municipales.

4) Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009¹⁶. Esta normativa, en su preámbulo, expone que los principios en los que se ha basado es la continuidad de la línea que se había establecido en política económica para impulsar el crecimiento económico, dentro de un marco de estabilidad presupuestaria, fomentando el aumento de la productividad en la economía española y reforzando el gasto social en ciertas áreas.

De hecho, en la normativa se destaca con claridad “el carácter social que el Gobierno está dando a su política económica, a través del desarrollo de medidas que permiten la mejora del bienestar y de la cohesión social, asegurando que los beneficios del crecimiento llegan a todos los ciudadanos” (BOE, 2008a:51773).

Tabla 6. Agrupación por políticas de los créditos aprobados en la Ley de Presupuestos para 2009

	Miles de euros
Justicia	1.658.493,28
Defensa	7.846.872,84
Seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias	8.649.199,79
Política exterior	3.676.851,14
Pensiones	106.098.578,82
Otras prestaciones económicas	14.973.334,84
Servicios sociales y promoción social ..	2.508.623,99
Fomento del empleo	7.584.159,32
Desempleo	19.615.945,86
Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	1.615.932,54
Gestión y administración de la Seguridad Social	12.920.486,48
Sanidad	4.622.916,91
Educación	2.987.690,28
Cultura	1.284.262,68
Agricultura, pesca y alimentación	8.861.085,91
Industria y energía	2.874.544,97
Comercio, turismo y PYMES	1.626.868,66
Subvenciones al transporte	1.744.318,41
Infraestructuras	13.573.246,30
Investigación, desarrollo e innovación ..	9.661.798,82
Otras actuaciones de carácter económico	631.361,93
Alta dirección	763.858,90
Servicios de carácter general	9.021.401,22
Administración financiera y tributaria ..	21.596.869,96
Transferencias a otras Administraciones Públicas	66.414.577,66
Deuda Pública	17.400.000,00

Fuente: Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009.

¹⁶ Boletín Oficial del Estado nº 309, de 24 de diciembre 2008: 51773-51897

El planteamiento establecido en esta Ley de Presupuesto estaba en consonancia con la situación que a finales del 2008 vivía España. El empleo seguía reduciéndose y su ritmo de crecimiento era más intenso de lo que se había esperado por las autoridades, además, aunque la construcción seguía siendo el sector productivo más afectado la desaceleración del empleo se había transmitido ya a otros sectores. Frente a estas negativas perspectivas, el *Informe Económico Financiero* (Ministerio de Economía y Hacienda, 2008a:18) que acompañaba los Presupuestos Generales del Estado para el 2009 resaltaba que se estaba produciendo un significativo aumento de la productividad del trabajo (lo que está muy asociado a la caída del empleo), una reducción de la tasa de temporalidad, y que parte del paro existente estaba condicionado por una menor demanda de trabajadores y un considerable aumento de población activa debido a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo y al dinamismo de los flujos de inmigración.

En estos presupuestos, atendiendo a las dificultades que estaban pasando en esos momentos los sectores sociales más desfavorecidos, se establece momentáneamente¹⁷ un aumento del gasto social (un 9,5% respecto al año anterior) asociado al funcionamiento de los sistemas de protección social, en particular la protección al desempleo.

Si se observa la tabla 6 se puede comprobar que las prestaciones por desempleo en los presupuestos del 2009 ascendían a 19.292,16 millones de euros lo que representaba un incremento del 24,4% respecto al año anterior. Además, el Estado dotó con 7.584,16 millones de euros para fomentar el empleo (un incremento del 6,7% respecto al año anterior) de los cuales 4.520,77 millones iban destinados a política de inserción e incentivación de la contratación y 2.946,05 a las de carácter formativo.

Otro de los gastos sociales fundamentales son las pensiones. El Estado mantiene la mejora de las pensiones mínimas y del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez (SOVI) en el 2009 las incrementaba, manteniendo el poder adquisitivo de las pensiones contributivas y no contributivas.

Por otro lado, para poder hacer real la implantación gradual de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y de atención a las personas en situación de dependencia se incrementa la dotación en un 33% respecto a 2008, alcanzando la cifra de 1.158,69 millones de euros.

En el Informe económico-financiero de acompañamiento se anticipa un nuevo Plan Estatal de Vivienda 2009-2012 destinado a favorecer las condiciones de acceso a la vivienda, el fomento de un parque de alquiler social protegido, la rehabilitación de ciudades y pueblos, y la renovación de barrios en las ciudades. Para poder aplicar esto se dotan 1.615,93 millones de euros (17,2% más que en el 2008). Por otro lado, para facilitar el acceso de los jóvenes a la vivienda se crea la renta básica de emancipación (210 euros mensuales) destinada a jóvenes ocupados de entre 22 y 30 años que tengan una renta máxima de 22.000 euros brutos anuales y por un plazo máximo de cuatro años.

¹⁷ Véase Informe económico-financiero de los Presupuestos Generales del Estado: 119-124.

Con respecto a la igualdad de género se incluye una dotación de 37,70 millones de euros para poder impulsar el *Plan Estratégico de Igual de Oportunidades 2008-2011* (PEIO) y, además, se destaca la importancia de la dotación de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género.

Por último, para apoyar la acogida y la integración de los inmigrantes se dotan 200 millones de euro que se cogestionan por las CCAA y las Corporaciones Locales.

En definitiva, se puede afirmar que precisamente ante una crisis, el gasto social no sólo se incrementó por la propia situación de la economía (dada la característica de estabilizador automático que tienen muchos de estos tipos de gastos) si no que el Estado mostraba una clara política activa de fomento de este tipo de gasto para intentar evitar que las consecuencias sociales de la crisis fueran excesivas.

5) *Real Decreto-ley 2/2009, de 6 de marzo, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas*¹⁸. En esta normativa se desarrollan tres grupos de medidas destinadas al mantenimiento del empleo, protección de personas desempleadas y fomento del empleo.

Con respecto al mantenimiento del empleo, se amplían las bonificaciones en la cotización empresarial a la Seguridad Social en los supuestos de regulaciones temporales de empleo y se modifica ciertas cuestiones relacionadas con los expedientes de regulación de empleo para poder fomentar la actividad de los trabajadores en ellos incluidos.

En relación con la protección de las personas desempleadas se destaca la reposición del derecho a la prestación por desempleo y se elimina el periodo de espera para ser beneficiario del subsidio por desempleo.

Por último, con el objetivo de fomentar el empleo se amplían las bonificaciones, en el 2009, por la contratación indefinida de trabajadores beneficiarios de las prestaciones por desempleo y se modifica la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, para el impulso de los contratos a tiempos parcial con el objetivo de ampliar las bonificaciones relacionadas con este tipo de contratos.

Este R.D. fue el antecesor de la *Ley 27/2009, de 30 de diciembre, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas*¹⁹. En esta Ley además de ampliar y desarrollar los criterios que previamente se habían establecido en el *Real Decreto-ley 2/2009, de 6 de marzo*, se añade un Capítulo IV en el que se establece un “Plan extraordinario de mantenimiento y fomento del empleo de los trabajadores con discapacidad” ya que este es uno de los colectivos sociales que, en momentos de crisis, tiene problemas para mantenerse e incorporarse al mercado laboral.

¹⁸ Boletín Oficial del Estado nº 57, 7 de marzo de 2009: 23276-23284

¹⁹ Boletín Oficial del Estado, núm. 315, de 31 de diciembre de 2009: 112018-112035.

6) *Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local*²⁰. Dados los buenos resultados que, dentro del marco del llamado Plan E, habían dado el Fondo Estatal de Inversión Local y el Fondo Estatal para la Dinamización de la Economía y el Empleo (creados en octubre de 2008) a través de esta nueva normativa el Gobierno establece un nuevo fondo destinado a inversiones, proyectos y actuaciones que contribuyan a la sostenibilidad económica, social y ambiental en España.

Este nuevo Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local queda establecido con una doble finalidad: por un lado, incrementar la inversión pública en el ámbito local, a partir de principios del 2010, dando prioridad a los proyectos que consideren cuestiones de desarrollo sostenible o que tengan por objeto facilitar el acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios público; por otro, contribuir a la sostenibilidad social mediante la financiación de los gastos corrientes que ocasione la prestación de servicios educativos y servicios sociales de competencia municipal, especialmente, los gastos derivados de los servicios de atención a personas en situación de dependencia.

7) *Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010*. Presupuestos Generales del Estado para el 2010²¹. Estos Presupuestos se auto-definen como austeros y sociales para salir de la crisis y fueron diseñados para dar para dar respuesta a la crisis, incidiendo en tres aspectos fundamentales:

- a) Mantenimiento y refuerzo de las redes de protección social y de estímulo de la actividad económica. Se mantienen y refuerzan las redes de protección social (consolidando el sistema de dependencia, mejorando las pensiones, incrementando la contribución para el complemento de las pensiones mínimas, etc.), se dotan los recursos necesarios para cubrir el déficit del Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) causado por el aumento del desempleo y se mantienen determinadas medidas de estímulo de la actividad económica como, por ejemplo, el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local.
- b) Mantenimiento de los niveles de inversión pública en infraestructuras, en I+D+i y en educación. Ésta es la base del cambio de modelo productivo y, por tanto, es la apuesta de futuro de la economía española.
- c) Saneamiento de las cuentas públicas con el objetivo de volver a los límites del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, un déficit inferior al 3 % del PIB en 2013²².

²⁰ Boletín Oficial del Estado, núm. 259, de 27 de octubre de 2009: 89724-89736.

²¹ Boletín Oficial del Estado, núm. 309, de 24 de diciembre de 2009: 108804-109227.

²² El pasado 11.11.2009 la Comisión Europea concedió a España un año más de margen para controlar el déficit presupuestario remitiendo a 2013 la necesidad de reducirlo al 3% del PIB para el conjunto de las Administraciones Públicas, o por debajo de este límite establecido por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Esta prórroga fue concedida por los esfuerzos que se estaban realizando o que se preveía realizar para contener el déficit y porque la gravedad de la crisis económica hacía imposible cumplir con el plazo que se le había otorgado hace unos meses. También se le concede prórrogas a Francia, Irlanda y Reino Unido, hasta 2013, 2014 y 2014-15, respectivamente.

Para ello por una parte se contemplan modificaciones fiscales que afectan a impuestos directos e indirectos y, por otra parte, se revisan todas las partidas de gasto y, particularmente, se reducen de forma significativa las transferencias y la inversión de reposición y se moderan los gastos corrientes y los gastos de personal.

Se pretende que sean unos presupuestos austeros y que inicien la senda de reducción del déficit aunque mantengan buena parte del impulso fiscal iniciado desde el 2008 ya que aún es necesario en el año 2010. En este sentido, las medidas de impulso fiscal adoptadas para ayudar a familias y empresas a soportar la crisis se mantienen; no obstante, también se recoge la necesidad de una revisión moderada y escalonada en el tiempo de los impuestos para poder combinar el mantenimiento de una política fiscal expansiva con una mejora del saldo presupuestario para 2010.

En estos presupuestos se pone de manifiesto que, dada la crisis existente y la evolución de la economía española, además de las medidas estipuladas en esta Ley eran necesarias otras acciones de carácter estructural puestas en marcha o proyectadas por el Gobierno (por ejemplo, las derivadas de la transposición de la Directiva de Servicios o el Proyecto de Ley de Economía Sostenible).

En relación al Gasto Social, el Gobierno mantiene su compromiso con la protección social ya que la evolución del desempleo estaba aumentando de forma automática los gastos destinados a esta partida²³ y, además, se hacía necesario mantener y actualizar otras medidas de tipo social, e incluso, crear nuevas actuaciones. Este planteamiento es el que justificaba medidas como: la ayuda de 420 euros para los parados que hubieran agotado la prestación por desempleo (el 80% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) mensual y con una duración máxima 180 días); el aumento de la contribución para el complemento de pensiones mínimas; la continuación de la gradual aplicación de la Ley de Dependencia o las dotaciones para el Fondo Estatal de Inversión Local y el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local (dotado en estos presupuestos con 5.000 millones de euros).

Por tanto, en 2010 el Gobierno optaba por mantener el esfuerzo en política social, que llega a representar el 51,6 % del presupuesto de gastos consolidados (52,3% incluyendo educación), con un crecimiento del 3,9% respecto al período anterior. Aunque los distintos Ministerios en su conjunto tenían previsto realizar un esfuerzo de reducción del gasto en un 1,9%, en el contexto de austeridad apuntado, para el 2010 se mantenía el incremento de la dotación a ciertas partidas que se consideraban prioritarias, entre ellas las relacionadas con la política social (véase tabla 7).

²³ En el 2009 el Estado tuvo que realizar una aportación extraordinario de 16.898,05 millones de euros como consecuencia del aumento del desempleo y en los Presupuestos para el 2010 se aportan 16.490,83 para esta partida.

Tabla 7. Prioridades de gasto social (evolución 2009-2010). (En mil.de euros)

	2009	2010	% Δ
Gasto Social	174.212 1	80.848	3,8
- Dependencia	1.159	1.581	36,5
- Complementos mínimos	2.406	2.706	12,5
- Desempleo	19.616	30.975	57,9
- Pensiones	106.099	108.283	2,1
Educación	2.988	3.092	3,5

Fuente: Informe Económico- Financiero. Presupuestos Generales del Estado para 2010:120

En cuanto a la distribución de estas dotaciones asignadas para mantener las políticas sociales y de empleo se pueden destacar:

- a) Política de atención a las personas en situación de desempleo. Se mantenía el compromiso de garantizar el derecho de los trabajadores desempleados al cobro de las prestaciones por desempleo y los derechos, con la reposición de la prestación por desempleo, en caso de suspensión o extinción de un contrato en el marco de un expediente de regulación de empleo y la supresión del periodo de espera para ser beneficiario del subsidio por desempleo. Teniendo en cuenta que en el 2009 se tuvo que establecer un suplemento de crédito para poder afrontar la cobertura del mayor gasto de desempleo que se produjo²⁴, en los Presupuestos para el 2010 los créditos destinados al pago de prestaciones por desempleo alcanzan 30.612,42 millones de euros, lo que supone un incremento del 58,7% respecto a lo inicialmente presupuestado para el 2009. Estos Presupuestos también dedicaban una especial atención a las políticas activas de empleo, dotadas 7.750,67 millones de euros en 2010, un 2,2% más que en 2009. De esta cantidad, 4.783,25 millones de euros corresponden a actuaciones de inserción e incentivación de la contratación y 2.852,25 millones de actuaciones de carácter formativo. Es más, el Ejecutivo prorroga hasta el 31 de diciembre de 2011 la contratación de los 1.500 orientadores contratados para reforzar la red de las oficinas de empleo.
- b) Pensiones. Para el pago de pensiones, manteniendo el esfuerzo realizado en los años anteriores para mejorar las pensiones mínimas y las del Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez, en este Presupuesto se establece una dotación de 108.282,71 millones de euros, un 2,1% más que en 2009. Además, estaba previsto que las pensiones contributivas y no contributivas, se revalorizarían un 1%.

²⁴ Real Decreto-Ley 8/2009, de 12 de junio, y el Real Decreto-Ley 10/2009, de 13 de agosto

- c) Dependencia. Para favorecer la ejecución de la Ley de Dependencia, siguiendo la tendencia de los últimos años, se establece una dotación de 1.581,07 millones de euros lo que suponía un aumento del 36,5% % respecto a la dotación inicial de 2009. Este incremento se justificaba por las dotaciones excepcionales que durante 2009 se tuvieron que realizar en relación con este gasto para poder alcanzar, de forma más adecuada, los objetivos que se había propuesto el Gobierno²⁵.
- e) Acceso a la Vivienda. Aunque se mantienen las ayudas de renta básica de emancipación (para facilitar el acceso de los jóvenes a la vivienda) y los programas de rehabilitación y eficiencia energética establecidos en el *Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012*²⁶, la dotación en los Presupuestos del 2010 eran de 1.498,06 millones de euros lo que representaba una disminución del 7,3% respecto a 2009. Además, el Plan Estatal refuerza notablemente las actuaciones en materia de rehabilitación de barrios y áreas urbanas, así como las destinadas a mejorar la eficiencia energética del parque de viviendas. Dentro de la política de promoción del alquiler, destaca la renta básica de emancipación, cuyo objetivo es dinamizar el mercado de arrendamientos y contribuir a facilitar a los jóvenes el acceso a una vivienda digna en régimen de alquiler, fomentando así una más temprana emancipación y una mayor movilidad laboral.
- f) Otros gastos sociales. Se mantienen, con una dotación de poco más de 78,07 millones de euros, las medidas para la promoción de la igualdad y la lucha contra la violencia de género.

Por último, se destacaba la importancia que tiene fomentar la educación para poder establecer un modelo de economía sostenible basado en el conocimiento por lo que, pese a que esta es competencia de las CCAA, el Estado establece una dotación de 104,51 millones de euros en el 2010 para impulsar el cambio y modernización del sistema universitario español con el objetivo de promover la internacionalización y las excelencias docente y científica para situar nuestras mejores universidades entre las más punteras de Europa²⁷; además, mantiene las ayudas para fomentar

²⁵ En 2009 el Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo transfirió a las Comunidades Autónomas, de forma excepcional, 400 millones euros para la promoción de los servicios de atención a la dependencia. Además, de acuerdo con los niveles de protección establecidos, la Administración General del Estado asumió íntegramente el coste derivado del nivel mínimo. Estas actuaciones se han dotado adicionalmente durante 2009 con otros 400 millones de euros mediante el Real Decreto-Ley 8/2009, de 12 de junio.

²⁶ Boletín Oficial del Estado, núm. 309, de 24 de diciembre de 2008: 51909-51937.

²⁷ Dos medidas claramente destinadas a potenciar esto son: el Programa Campus de Excelencia Internacional (CEI's), dotado con 90,5 millones de euros; el esfuerzo para que todas las enseñanzas universitarias españolas puedan seguir adaptándose al Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) e incrementar el número de grados universitarios y, el Programa de Préstamos Renta Universidad, dotado con 100 millones de euros, para facilitar el acceso de los estudiantes con menores recursos a los másteres de especialización universitaria.

la gratuidad de la educación del segundo ciclo de educación infantil, las becas a los estudiantes de menores rentas, los programas de apoyo y refuerzo en centros de primaria y secundaria, las becas de movilidad internacional y, por último, establece medidas para fomentar la educación infantil entre 0-3 años (Plan Educa3, el cual también favorece la incorporación de la mujer al mercado laboral) y la innovación y modernización de los sistemas de enseñanza (Programa Escuela 2.0).

Pese a las buenas intenciones establecidas por el Estado en esta Ley de Presupuestos para 2010 la viabilidad del mismo pronto se pone en entredicho dada la evolución económica que se estaba produciendo a lo largo del año 2009, la inestabilidad que se había generado por la falta de medidas contundentes para corregir algunos desequilibrios económicos (a lo largo del 2009 se habían aprobado diversas medidas pero de carácter excesivamente parcial), la inestabilidad existente en los mercados y una situación económica en la que no se lograba contener el desempleo²⁸ y el déficit público, los cuales alcanzaban ya unos niveles inadecuados para cumplir los compromisos europeos que tiene España.

8) *Proyecto de Ley de Economía Sostenible aprobado en el Consejo de Ministros del 19 de marzo del 2010*²⁹. Si bien el Gobierno ya había aprobado, en un Consejo de Ministros de 27 de noviembre de 2009, la *Estrategia para una Economía Sostenible*, con el claro objetivo de intentar recuperar la economía española acelerando el proceso de renovación del modelo productivo, pese a los avances que se estaban intentando hacer se consideró fundamental presentar este *Proyecto de Ley de Economía Sostenible* a la vez que se continuaban con las negociaciones para reformar el mercado laboral³⁰, el Pacto de Toledo³¹, la educación³² o el sistema financiero.

El objetivo de esta Ley es reforzar los elementos más sólidos y estables del modelo productivo español fomentando el avance de nuevas actividades que ofrezcan una mayor estabilidad en cuanto a la generación y mantenimiento del empleo. En esta normativa se incluyen diversas medidas dirigidas a mejorar la competitividad, la innovación y la formación; fomentar cuestiones medioambientales que exijan una gestión racional de los medios naturales y que permitan favorecer nuevas actividades y empleos y que, además, promuevas y garanticen la igualdad de oportunidades y una mayor cohesión social.

Pese a lo que se había avanzado, las circunstancias reales existentes en la economía española han complicado considerablemente la situación y, de hecho, ha gene-

²⁸ Como ya se ha apuntado, en 2008 la tasa de paro era del 11,3% de la población activa, a finales del 2009 se alcanzaba el 18,83% y en el primer trimestre del 2010 la cifra llega al 20,05%. Dadas las prestaciones de desempleo ya establecidas, este aumento en la tasa de paro generó un aumento automático del gasto asociado al desempleo.

²⁹ Véase <http://www.meh.es>

³⁰ Véase Diálogo Social sobre actuaciones en el Mercado de Trabajo, 12-4-2010 en <http://www.tt.mtin.es/eu2010/>

³¹ Véase Documento sobre Revisión del Pacto de Toledo, 29-1-2010 en <http://fmsersomayores.csic.es>

³² Véase Pacto social y Político por la Educación, 22 de abril 2010, <http://www.educacion.es>.

rado una importante marcha atrás en los objetivos perseguidos en cuanto a gasto social.

En abril del 2010, la situación del mercado de trabajo, la negativa evolución del déficit público y el coste de la Deuda Pública en el exterior ha puesto de manifiesto la verdadera situación de crisis que está sufriendo España. La situación es considerablemente peor que la que tienen otros países europeos y ha puesto claramente en peligro las medidas de gastos social que, hasta ese momento, se habían defendido y que todavía son muy necesarias para un colectivo importante de la sociedad ya que pueden paliar, en gran medida, los problemas sociales que se crean en una situación de crisis.

9) *Real Decreto Ley por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.* Justo al cierre de este trabajo, el Consejo de Ministros aprobó (20 de mayo de 2010) un Real Decreto Ley y tres acuerdos de medidas de ajuste fiscal para recuperar la solvencia de las finanzas públicas, anunciadas una semana antes en el Parlamento por el presidente del Gobierno, respondiendo así a algunos de los factores que se han señalado a lo largo del presente artículo, a las exigencias realizadas desde la Unión Europea con el objetivo de estabilizar la situación en la Unión Económica y Monetaria y a los propios mercados financieros.

Dicho plan, en el que existen medidas similares a los que han anunciado otros países de nuestro entorno y al que algunos califican ya como el ajuste más drástico de la democracia, pretende reducir el déficit público en un 5% en dos años (desde el 11,2% del PIB en que cerró 2009 hasta el 6% en 2011), con un recorte en el gasto público en 5.250 millones de euros adicionales este mismo año y en otros 10.000 millones más en 2011. Se modifica, por tanto, la senda de reducción del déficit conjunto del sector público, concentrando casi dos terceras partes del ajuste entre 2010 y 2011 y dejando para los dos últimos años del programa apenas un tercio de la consolidación total, de modo que ahora quedaría establecida en 9,3 por 100 en 2010; 6 por 100 en 2011; 4,4 por 100 en 2012; y 3 por 100 en 2013.

Tabla 8. Senda de reducción del Déficit Público hasta el 3% del PIB en 2013 (para cumplir con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento)

	Antes de este R. Decreto	Después del R. Decreto
2009	11,2%	11,2%
2010	9,8%	9,3%
2011	7,5%	6%
2012	5,3%	4,4%
2013	3%	3%

Fuente: Referencia del Consejo de Ministros (www.la-moncloa.es, consulta 23.05.2010)

El citado Real Decreto y los tres acuerdos aprobados por el Consejo de Ministros de 20 de mayo de 2010, adoptan las siguientes medidas, muchas de las cuales tienen clara incidencia directa o indirecta a nivel social:

- Reducción de un 5 por 100 de los salarios públicos.

Reducción media del 5 por 100 en términos anuales de los salarios de los empleados públicos, que se aplicará con criterios de progresividad para minimizar sus efectos sobre los salarios más bajos. Afectará al personal de todas las Administraciones Públicas. El ahorro que supone esta medida para la Administración General del Estado se cuantifica en 535 millones de euros en 2010 y en 1.035 millones en 2011. Para las Administraciones Territoriales se estima un ahorro de 1.765 millones en 2010 y 3.465 millones, en 2011.

- Suspensión de la revalorización de las pensiones en 2011.

Se suspende excepcionalmente la revalorización de las pensiones durante el año 2011, con la excepción de las prestaciones más bajas del sistema. En 2010, las pensiones mantendrán su poder adquisitivo, procediéndose a su revalorización en los términos que establece la ley en el caso de que el IPC de noviembre supere la subida prevista del 1 por 100. Esta medida aportará 1.400 millones de euros al ajuste en el régimen de Seguridad Social y otros 130 millones en el de Clases Pasivas del Estado.

- Suspensión del régimen transitorio de la jubilación parcial.

Se adelanta la eliminación del régimen transitorio de jubilación parcial previsto en la Ley de Medidas en Materia de Seguridad Social, cuya suspensión estaba prevista para el 1 de enero de 2013 y que preveía unos requisitos menores en el acceso a la jubilación parcial hasta esa fecha. Así, para acceder a la jubilación parcial habrá que tener un mínimo de 61 años, haber cotizado un mínimo de treinta años y haber trabajado un mínimo de seis años en la última empresa. La reducción en el número de pensiones que se derivará de esta medida supondrá un ahorro de 400 millones de euros (250 en 2010 y 150 en 2011).

- Eliminación de la retroactividad en prestaciones por dependencia.

A partir del próximo 1 de junio, se fijará un tiempo máximo de seis meses para la resolución de las solicitudes sobre el reconocimiento de la situación de dependencia y la prestación a recibir. Esta medida permitirá eliminar retrasos en la recepción de los servicios y prestaciones por parte de los beneficiarios y aportará una mayor eficacia en el gasto público, ya que eliminará la cuenta por pagos derivados de la aplicación del principio de retroactividad cuando este reconocimiento se retrasaba. El Real Decreto Ley establece, asimismo, la posibilidad de aplazar hasta un máximo de cinco años el pago de los derechos de retroactividad generados hasta ahora. La aplicación de esta medida originará un ahorro de 300 millones de euros en 2011, de los que 200 millones corresponderán al Estado y 100 millones a las Administraciones Territoriales.

- Eliminación del “cheque-bebé”.

A partir del 1 de enero de 2011, se suprime la deducción de 2.500 euros por nacimiento y

adopción en el IRPE, también conocida como “cheque-bebé”, así como la prestación económica de pago único de la Seguridad Social por nacimiento y adopción que se estableció simultáneamente. El ahorro estimado por la supresión de este régimen será de 1.250 millones de euros.

- Recorte del gasto farmacéutico.

Se establece un descuento obligatorio del 7,5 por 100 al Sistema Nacional de Salud en las ventas de los medicamentos excluidos del sistema de precios de referencia, una rebaja en los precios de los productos sanitarios del 7,5 por 100 general y del 20 por 100 en los absorbentes, y la adecuación del número de unidades de los envases de medicamentos a la duración estandarizada de los tratamientos, así como la dispensación de medicamentos en unidosis. El Gobierno estima el ahorro total de estas medidas en 1.300 millones de euros (275 ya en el 2010).

- Acuerdo de no disponibilidad y plan de revisión.

El Consejo de Ministros también ha aprobado un acuerdo que concreta, por una parte, la no disponibilidad de créditos por valor de 2.425 millones de euros dentro de los Presupuestos Generales del Estado de 2010 para dar cumplimiento al ajuste adicional aprobado y, por otra, el Plan de Revisión del Gasto del Estado para el periodo 2011-2013, que prevé un recorte de 2,4 puntos del PIB del gasto público. El acuerdo por el que se declara la no disponibilidad de créditos por 2.425 millones en los Presupuestos de 2010 instrumenta el recorte adicional de gasto público, que se corresponde a una reducción de 2.125 millones de euros en inversiones y de 300 millones en Ayuda Oficial al Desarrollo.

El Plan de Revisión del Gasto 2011-2013 concreta la estrategia que seguirá la Administración del Estado para, junto a las medidas adoptadas para 2010 tanto en los Presupuestos como en el Plan de Acción Inmediata y en el Real Decreto Ley aprobado el 20.05.2010, reducir el déficit del Estado desde el 6 por 100 del PIB previsto para este año hasta el 2,1 por 100 fijado como objetivo para 2013 dentro de la Actualización del Programa de Estabilidad y Crecimiento.

El Gobierno señala que por el lado del gasto son tres los factores esenciales que contribuirán a este ajuste: la retirada de las medidas transitorias, el menor gasto por prestaciones por desempleo, como consecuencia de un escenario de progresiva recuperación económica, y, por último, las medidas de ajuste que el Gobierno va a aplicar en los próximos tres ejercicios. Son las siguientes:

- Congelación de las retribuciones del personal al servicio del sector público estatal durante 2011, tras la rebaja del 5 por 100 prevista para 2010.
- Aplicación de la tasa de reposición del 10 por 100 en las ofertas de empleo público durante 2011, 2012 y 2013
- Reducción en un 15 por 100, en términos nominales, en los gastos en bienes corrientes y servicios
- Aplicación de acuerdos de no disponibilidad a la inversiones de infraestructuras en 2010 y 2011, y ajuste a las necesidades de consolidación en los dos ejercicios siguientes. Reducción en un 25 por 100 del resto de inversiones en el periodo 2011-2013.
- Reducción en quinientos millones de la Ayuda Oficial al Desarrollo en 2011, adicionales a los trescientos millones recortados en 2010.

- Reducción de otros gastos de la Administración General del Estado en el volumen necesario para hacerlos compatibles con los objetivos de estabilidad acordados.
- Modificación de los acuerdos marco con Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

La Actualización del Programa de Estabilidad y Crecimiento remitido a Bruselas el pasado mes de enero ya establecía que, para dar mayor eficacia y alcance al Plan de Austeridad previsto en el marco de la Administración General del Estado, se suscribieran sendos acuerdos marco con las CCAA y las CCLL para implicar a las administraciones territoriales, que gestionan más de dos terceras partes del gasto público, en el objetivo de consolidación fiscal para 2013. Acuerdos que fueron suscritos hace unas semanas, formalizando así su compromiso con la senda de reducción del déficit establecida en el Programa de Estabilidad y Crecimiento.

En línea con el ajuste de gasto para la Administración General del Estado, el Consejo de Ministros ha aprobado, paralelamente, nuevas propuestas para modificar estos acuerdos marco aprobados, con el objetivo de obtener un ahorro adicional de 1.200 millones de euros en los gastos de las administraciones territoriales en 2011, de los cuales 1.000 millones se asignarían a las CCAA y 200 millones a las entidades locales.

Esta nueva propuesta reforzará la condicionalidad para autorizar las operaciones de endeudamiento de las CCAA que supongan un incremento de la deuda pública. En el ámbito de las Entidades Locales, se mejorará el control económico financiero y se aplazarán las operaciones de endeudamiento a largo plazo hasta 2012.

Estas medidas si bien reducirán el déficit público, también frenarán el crecimiento económico³³, lo que dificultará todavía más abordar, en los próximos ejercicios, el gran problema socio-económico de nuestro país: el paro. Tampoco favorece la demanda interna privada, pues además de los parados, los funcionarios y jubilados, afectados por este ajuste, probablemente van a moderar aun más su consumo.

Asimismo, parece que estas medidas de recorte del gasto van a ir acompañadas con nuevas subidas impositivas (temporales), anunciadas sin concretar ni la forma ni la fecha por el propio Gobierno, que afectarían a las rentas o patrimonios más elevados.

VI. Conclusiones

Cuando una crisis económica disminuye el lado de la demanda (consumo e inversión) y, además, el sector productivo tiene dificultades para adaptarse a las nuevas circunstancias de los mercados (más competencia internacional, una estructura productiva basada esencialmente en pymes, producción excesivamente concentrada

³³ Tras este Real Decreto, el propio Gobierno ha modificado sus previsiones de crecimiento para 2011 reduciendo sus expectativas en medio punto porcentual (de 1,8% a 1,3% en la tasa de crecimiento).

en algunos sectores, etc.) los riesgos de desempleo y de disminuciones de la renta personal de los individuos son muy altos, lo que afecta claramente a la cohesión social en los países.

La mayor parte del gasto público en los países de nuestro entorno es gasto social. A él cabe atribuir importantes logros: reducción de los niveles de pobreza, redistribución de la renta y riqueza a lo largo del ciclo vital, reducción del riesgo soportado por la sociedad en relación a las inestabilidades del mercado, acceso a servicios básicos para la cohesión social, acumulación de capital humano, integración de individuos marginados o excluidos, etc.

España ha intentado durante años intentar cubrir las necesidades sociales que se estaban produciendo pero, si no se aplican adecuadamente las medidas complementarias que permitan solucionar las causas que originan el problema ni se valora correctamente el coste económico que esto conlleva, existe el riesgo de llegar a una situación de excesivo endeudamiento público que, en función de la forma de financiarlo y de los compromisos internacionales que se tengan, puede acabar con los avances sociales aplicados.

La necesidad de mantener unos niveles de demanda mínimos cuando una persona está en paro o jubilada y la obligación que tiene un Estado de Bienestar de facilitar el acceso a derechos fundamentales como la vivienda, la salud o la educación, hacen que el mantenimiento y buena gestión de los gastos sociales sean una cuestión fundamental en momentos de crisis ya que, precisamente en esos instantes, es cuando los ciudadanos menos favorecidos pueden ser los más perjudicados y corren mayor riesgo de entrar en una situación de exclusión social lo que provocaría una pérdida de capital humano y social que pondría en riesgo lograr un desarrollo económico sostenible compatible con un adecuado nivel de cohesión social.

A la vista de las últimas medidas adoptadas, una parte importante de los gastos sociales que se han desarrollado en los últimos años se van a ver profundamente afectados como consecuencia de la situación existente. Nadie escapa a las tensiones que esta cuestión ha generado en la sociedad española ya que la gran pregunta que todos nos planteamos es ¿realmente es ésta la solución a la situación de la economía española?

Con independencia de las razones ideológicas o políticas que pueden condicionar la respuesta que se dé a esta pregunta resulta conveniente considerar, desde el punto de vista socioeconómico, una serie de factores:

- La fuerte caída del PIB, desde que se inició la crisis, ha generado un considerable incremento del desempleo que ha afectado gravemente al mercado de trabajo español. Es fundamental crear un nivel de empleo capaz de reducir las tasas de paro sin que ello conlleve una pérdida de capacidad económica de las personas que se encuentran en esta situación. La reforma del mercado laboral con el consenso de sindicatos y patronal es un factor clave para generar un rit-

- mo más adecuado de generación de empleo y, con ello, fomentar que disminuya paulatinamente el gasto en desempleo. Además, hay que incentivar la reincorporación de los trabajadores parados al mercado laboral mediante formación, adecuada canalización de la información y mejor control sobre las posibles situaciones de fraude que se estén produciendo. Por último, se debe de aplicar de forma clara toda la regulación existente con respecto a los ERE.
- Hay que revisar el sistema de pensiones existente y valorar adecuadamente qué factores son los que están aumentando este gasto: cambios en la pirámide poblacional, jubilaciones anticipadas, etc.
 - Se debería replantear la estructura del gasto público analizando qué partidas pueden ser reducidas y en qué medida. El análisis de los Presupuestos Generales del Estado pone de manifiesto que algunas de las partidas no sociales podrían reducirse y, con ello, la disminución del gasto social podría ser menor.
 - Si lo que ha provocado este paso atrás en el gasto social es la necesidad de reducir el déficit público, al igual que se puede recortar el gasto para corregir dicha situación se pueden utilizar los impuestos directos ya que una adecuada estructura en sus escalas, en las bonificaciones y deducciones que incluyen, pueden hacer compatible una mayor cohesión social con la necesidad de una mayor recaudación para subsanar la grave situación de déficit público.
 - Resulta necesario que la adopción de medidas de austeridad, con incidencia social, sean justas y así sean percibidas por los ciudadanos. El reparto del sacrificio exigido a los ciudadanos debe ser equitativo pues en caso contrario, las medidas serían ineficientes y generarían o incrementarían los problemas sociales.
 - Es imprescindible acompañar la adopción de medidas de austeridad con una mayor y mejor información a los ciudadanos, lo que incrementaría la comprensión y aceptación de las mismas y, por tanto, su eficacia.
 - Por último, es fundamental que no se continúen realizando gastos que conlleven un coste financiero excesivo ya que éste es autogenerador de déficit y acaba acaparando recursos que se podrían destinar a cuestiones sociales.

Bibliografía

- ALBIÑANA, C. (1997). Estado y peso fiscal en España. 1997. Cuenta y Razón del pensamiento actual 31, 1997, www.cuentayrazon.org.
- ALEMANY, J.I. (2009): “Lejos de una reforma fiscal”, *Diario Cinco Días*, 28/09/2009.
- BANDRÉS MOLINÉ, E. y GARCÍA DELGADO, J.L. (2000): “Estado de Bienestar y crecimiento económico”. En Muñoz Camacho, S., García Delgado, J.L. y González Seara, L. *Las Estructuras del Bienestar en Europa*. Escuela libre editorial.
- BENACH, J. y MONTANER, C. (2010): “Salud y justicia social”. *Diario Público* 14.05.2010.

- BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO (2009a). *Ley 27/2009, de 30 de diciembre, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas*. Boletín Oficial del Estado, núm. 315, de 31 de diciembre de 2009: 112018-112035.
- (2009b) *Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010*. Presupuestos Generales del Estado para el 2010. Boletín Oficial del Estado, núm. 309, de 24 de diciembre de 2009: 108804-109227.
 - (2009c) *Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local*. Boletín Oficial del Estado, núm. 259, de 27 octubre de 2009: 89724-89736.
 - (2009d) *Real Decreto-ley 2/2009, de 6 de marzo, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas*. Boletín Oficial del Estado, núm. 57, de 7 de marzo de 2009:23276-23284.
 - (2008a): *LEY 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009*. Boletín Oficial del Estado, núm. 309, de 24 de diciembre 2008: 51773-51897.
 - (2008b) *REAL DECRETO 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012*. Boletín Oficial del Estado, núm. 309, de 24 de diciembre de 2008: 51909-51937.
 - (2008c): *REAL DECRETO-LEY 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación*. Boletín Oficial del Estado, núm. 290, de 2 diciembre 2008: 48125-48130.
 - (2008d): *RESOLUCIÓN de 23 de septiembre de 2008, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se determina la forma y plazos de presentación de solicitudes y de tramitación para la concesión de subvenciones durante el proceso de búsqueda de empleo y para facilitar la movilidad geográfica, establecidas en el Real Decreto-ley 2/2008, de 21 de abril, de medidas de impulso a la actividad económica, en el ámbito de gestión de dicho organismo*. Boletín Oficial del Estado, núm. 245, de 10 de octubre: 40939-40941.
 - (2008e): *REAL DECRETO-LEY 2/2008, de 21 de abril, de medidas de impulso a la actividad económica*. Boletín Oficial del Estado, núm. 97, de 22 abril: 20740-20748.
- CIS (2008). *Actitudes hacia el Estado de Bienestar*. 9 de junio de 2008.
- CUADRADO ROURA, J.R. (2009): “Déficit fiscal versus política fiscal”, *Diario Expansión*, 21/07/2009, p.55.
- ESPÍNOLA, J.R. de (2010a). *Crecimiento y crisis de la economía española (1995-2009)*. Ed. Universitas.
- (2010b). *La crisis laboral española y la estrategia de Desarrollo Sostenible*. Revista ICADE nº 79 enero-abril 2010.

- EUROPEAN COMISIÓN (2009 a): *European Economic forecast autumn 2009*, European Economy 10/2009.
- (2009 b): *General Government data*, parts I & II, autumn 2009.
- (2009c): *Taxation trends in the European Union. Main results*.
- (2009d): *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States and Norway*.
- (2009e): *VAT rates applied in the member states of the European Community*, 1 de julio 2009.
- FERNÁNDEZ ORDOÑEZ, M.A. (2009): "Comparecencia del Gobernador del Banco de España ante la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados (06/10/2009)", *Boletín Económico* 10/2009, Banco de España.
- FUENTES QUINTANA, E. *Hacienda Pública*. 1987. Rufino García Blanco, Madrid.
- GALINDO MARTIN, M.A. y FERNÁNDEZ JURADO, Y. (coord.) (2006). *Política Socioeconómica en la Unión Europea*. Ed. Delta Publicaciones.
- GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. (2000): "De recortes y reformas en el Estado de Bienestar: el papel de la gestión pública". En Muñoz Camacho, S., García Delgado, J.L. y González Seara, L. *Las Estructuras del Bienestar en Europa*. Escuela libre editorial.
- IEE (Instituto de Estudios Económicos) (2009): "Los presupuestos generales del Estado para 2010".
- IMSERO (2010): *Documento sobre Revisión del Pacto de Toledo, 29-1-2010* (consulta <http://imsersomayores.csic.es> en mayo 2010)
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2009): *Anuario Estadístico de España. 2009*. Consultar <http://www.ines.es> (mayo 2010).
- (2009), *Informe de Condiciones de Vida*. Consultar <http://www.ine.es/prodyser> (mayo 2010).
- KRUGMAN, P. (2009): "Too Little of a Good Thing", *The New York Times*, 02/11/2009. En español: "Bueno pero insuficiente", *El País*, 08/11/2009.
- LABORDA, A. (2010): "El doloroso e inevitable ajuste fiscal". En *El País* 16 de mayo de 2010.
- LAGARES, M. (2009): "La reforma de la Seguridad Social", *Cuadernos de Información Económica* nº210, mayo/junio 2009, *Fiscalidad, pensiones y cambio técnico: temas para debate*, pp. 9-16.
- LAPARRA, M. y AYALA, L. (2009): *El sistema de Garantías de Ingresos Mínimos en España y la respuesta urgente que requiere la crisis social*, Caritas y Fundación FOESSA, Madrid.
- LAYARD, R. (2000): "La reforma de la protección al desempleo". En Muñoz Camacho, S., García Delgado, J.L. y González Seara, L. *Las Estructuras del Bienestar en Europa*. Escuela libre editorial.

- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2009): *Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 2010*, libro amarillo (www.meh.es).
- (2009b) *Informe Económico y Financiero. Presupuestos Generales del Estado 2010*, Secretaria General de Presupuestos y Gastos (<http://www.spgg.pap.meh.es>)
 - (2008a) *Informe Económico y Financiero. Presupuestos Generales del Estado 2009*, Secretaria General de Presupuestos y Gastos (<http://www.spgg.pap.meh.es>)
 - (2008b) *Plan Español para el Estímulo de la Economía y el Empleo*, aprobado en noviembre del 2008 (www.meh.es).
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2010): *Pacto social y Político por la Educación*, 22 de abril 2010, <http://www.educacion.es>.
- MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO (2005): *Convergencia y Empleo. Programa Nacional de Reformas de España*, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, Madrid.
- MUSGRAVE, R.A. *The Theory of Public Finance*. 1959. McGraw Hill, Nueva York. Versión en castellano: *Teoría de la Hacienda Pública*. 1968. Ed. Aguilar, Madrid.
- ONTIVEROS, E. (2009): “Estrategia de salida: mejor sin prisas”, *Diario El País*, 13/09/2009.
- PABLOS, L. y PAREDES, R. (2010): “La crisis económica y el sistema impositivo”. *Economistas* nº 123.
- RAMOS LLANOS, A.J. (2009). “Medidas fiscales en España en período de crisis económica internacional”. *Boletín de Estudios Económicos* nº198, diciembre 2009. Pags.491-513.
- RODRIGUEZ CABRERO, G. (2010): “El gasto público social”. *Economistas* nº123.
- TORRERO MAÑAS, A. (2009): “La crisis financiera internacional. Repercusión sobre la economía española”, *Serie Documentos de Trabajo 08/2009*, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social, Universidad de Alcalá.
- VALLE, V. (2009): “Opciones fiscales para la crisis”, *Cuadernos de Información Económica* nº210, mayo/junio 2009, *Fiscalidad, pensiones y cambio técnico: temas para debate*, pp. 1-8.
- VELARDE FUERTES, J. (2009): “Ante la crisis de nuestro estado fiscal”, *Diario ABC*, 06/09/2009, p. 3.

