

## PROTECCIÓN SOCIAL<sup>1</sup>

En el contexto de la crisis económica, las Administraciones Públicas se han encontrado con el dilema de tener que responder al incremento de las necesidades sociales en un previsible escenario de deterioro de los ingresos públicos. Las primeras consecuencias de la crisis económica en el sistema de protección social comenzaron a apreciarse especialmente a partir del segundo semestre, en paralelo al deterioro del empleo: el descenso en la afiliación y los indicios de empeoramiento en las principales magnitudes del sistema de Seguridad Social obligan a tener en cuenta la nueva situación, sin perder de vista de cara al futuro los objetivos de sostenibilidad, adecuación y modernización del sistema de pensiones, en los que se ha ido avanzando en los últimos años.

Las prestaciones de naturaleza universal, fundamentalmente la sanidad y la atención a la dependencia, han proseguido experimentando durante 2008 la tensión entre una demanda creciente, la necesidad de garantizar la calidad y la equidad en el acceso a los servicios, con la cuestión de fondo de su financiación. En el caso de la sanidad, en el mes de julio el Ministerio de Sanidad puso en marcha la iniciativa de abordar un Pacto de Estado en Sanidad cuya finalidad sería encontrar puntos de encuentro entre todas las administraciones sanitarias para garantizar y reforzar la calidad y sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud.

Por su parte, el despliegue del Sistema de Atención a la Dependencia está encontrando dificultades para su plena efectividad, que se han puesto también de manifiesto a lo largo de 2008.

El preocupante aumento del paro obliga a dirigir la mirada nuevamente hacia el sistema de protección por desempleo desde la perspectiva de la evolución y las características de sus beneficiarios, del tipo de prestaciones que está brindando el sistema, de su adecuación y del incremento del gasto. No cabe obviar lo sucedido durante 2008 tanto en la realidad migratoria como en las políticas de integración social de los inmigrantes, en un contexto económico en que las políticas de gestión de flujos migratorios adquieren una orientación muy diferente a la adoptada en los años del crecimiento económico.

El mantenimiento de la cohesión social a través de las políticas de inclusión social es un propósito tan acuciante como difícil de llevar a cabo en momentos de crisis. No está de más abordar la situación de la pobreza y la exclusión social en España, ante la aprobación del nuevo Plan nacional para la inclusión social, y ante el riesgo de que estos problemas se estén agudizando. Adquiere nuevo interés, asimismo, el rumbo de las políticas de igualdad de oportunidades, especialmente en el ámbito de las personas con discapacidad y de la aplicación de la Ley de Igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Por último, la brecha digital se analiza como un nuevo ámbito de la exclusión social, cuya superación es clave en el deseable escenario de la recuperación económica.

---

<sup>1</sup> Basado en la Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2008, CES, pp. 543-607.

## **El reforzamiento de la interacción con otras políticas para mitigar el impacto de la crisis**

España en el mes de octubre de 2008 presentó en Bruselas su Informe Nacional de Estrategias para la protección social y la inclusión social del reino de España 2008-2010. Junto a una visión general sobre la situación social en España y el marco de referencia general, el Informe incorporaba el Plan nacional de acción para la inclusión social, el Informe de Estrategia nacional sobre pensiones y las Estrategias nacionales de asistencia sanitaria y cuidados de larga duración.

Con respecto al planteamiento y las medidas contenidas en el Informe español, el Informe Conjunto del año 2009<sup>2</sup>, realizado sobre la base de las Estrategias nacionales presentadas en octubre de 2008, destaca con respecto a la situación de España una persistencia de los desafíos marcados por la Comisión Europea del periodo anterior al actual. Se siguen recomendando así, actuaciones para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza, en el sistema educativo, una reducción de la tasa de abandono escolar e intensificar los esfuerzos para la promoción de la inclusión activa de los grupos vulnerables, supervisar la sostenibilidad del sistema de pensiones, incrementar el suministro de cuidados a largo plazo, combatir las diferencias entre comunidades autónomas y por último, acortar los tiempos de espera para recibir asistencia del Sistema Nacional de Salud.

En el mismo Informe, se asume ya plenamente que la gravedad de la recesión reclama la necesidad de vigilar atentamente las consecuencias sociales, siendo fundamental a este respecto la contribución de la política social. Según la Comisión, la aplicación de estas últimas no solo servirá para atenuar el impacto social negativo en los grupos más vulnerables, sino también para mitigar las consecuencias de la crisis en el conjunto de la economía. A este respecto, recuerda que la protección social representa, en el gasto público, un elemento estabilizador contracíclico y automático fundamental. El buen funcionamiento de los sistemas en un marco de reformas permanentes para reforzar la sostenibilidad, añade la Comisión, puede contribuir a estabilizar la demanda agregada, estimular la confianza de los consumidores y crear empleo.

En este contexto, la protección social desempeña un papel decisivo en la aplicación de medidas de flexiseguridad, apoyando las políticas activas del mercado de trabajo y, en particular, las medidas globales de inclusión activa para mejorar la situación de las personas que se encuentran más apartadas del mercado laboral. Ello significa también adaptar las prestaciones cuando sea necesario, a fin de garantizar un apoyo adecuado a los beneficiarios. La Comisión señala, en este sentido, cómo los Estados miembros ya están actuando para mantener el poder adquisitivo de las prestaciones mínimas y de las pensiones básicas. El éxito de este enfoque dependerá de la capacidad de cada país para construir un paquete bien equilibrado de iniciativas que combinen medidas de activación con niveles adecuados de prestaciones y de

---

<sup>2</sup> Comisión Europea, Propuesta de Informe Conjunto sobre protección e inclusión social (2009), Bruselas, COM (2009) 58 final.

servicios sociales, uno de los principales retos a que se enfrentan los Estados miembros en los próximos años<sup>3</sup>.

## El gasto social en la Unión Europea y en España

Especial atención ha merecido en el contexto del debate europeo en torno a las políticas sociales el papel de los “servicios sociales de interés general”, es decir, el sector sociosanitario y de cuidados a las personas: sanidad, servicios sociales, atención a la dependencia, servicios de cuidado de niños, servicios de integración sociolaboral de personas con discapacidad. Estos constituyen, junto con las prestaciones económicas, un instrumento clave de las políticas sociales y, a la vez, un importante vector de empleo, tanto como fuente directa de empleos como facilitando la participación laboral de los cuidadores informales, generalmente mujeres, y de desarrollo social. Como estaba previsto en la Agenda Social renovada, la Comisión se propuso analizar este sector en la Unión Europea, habiendo aprobado en 2008 su primer Informe bianual sobre la situación en algunos sectores relevantes<sup>4</sup>. Se examinan en él las estrategias de adaptación al aumento de la demanda y al impacto de los cambios en la regulación, organización, financiación y provisión de estos servicios.

Las tendencias mostradas por el gasto social en los años anteriores al estallido de la crisis constituyen un elemento relevante para la reflexión sobre la posición relativa de los distintos países y el margen de actuación en los distintos ámbitos de la protección social. Las importantes diferencias en el gasto en protección social entre países responden no solo al nivel de esfuerzo u orientación de las políticas, sino a las propias características de los sistemas nacionales, las diferentes situaciones demográficas o los niveles de desempleo, entre otros factores sociales, institucionales y económicos.

En este sentido, cabe destacar que el gasto social en España es bastante inferior a la media de la Unión Europea. En 2006, el gasto en protección social en España era equivalente al 20,9% del PIB, situándose a una distancia considerable tanto de la media de la UE-27 (27,2% del PIB como de la UE-15 (27,8%). El gasto social español sigue siendo inferior si se mide en unidades de poder adquisitivo (PPS) per cápita.

### GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL POR HABITANTE EN LA UE-27 Y EN ESPAÑA, 2006 (Unidades de poder adquisitivo)

	UE-27	UE-25	UE-15	ESPAÑA
<b>TOTAL</b>	6.349	6.630	7.278	5.163
<b>% PIB</b>	27,2	27,2	27,8	20,9

Fuente: Eurostat, SEEPROS.

El nivel máximo de gasto en protección social en la Unión Europea en porcentaje del PIB se alcanzó en 1993, coincidiendo con otro momento de crisis económica. En los años posteriores el gasto social experimentó un descenso que se prolongó hasta el año 2000, para comenzar a ascender

<sup>3</sup> Mutual Information System on Social Protection in the EU Member States and the EEA (MISSOC), *MISSOC Analysis 2008. Social Protection: aspects of flexicurity and active inclusion*, para la Comisión Europea, DG Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, junio de 2008.

<sup>4</sup> Comisión Europea, *Biennial Report on social services of general interest*, SEC (2008) 2179/2.

nuevamente entre 2001 y 2003. Desde entonces, la media de la Unión Europea muestra un comportamiento bastante estable que esconde, sin embargo, tendencias de distinto signo. Mientras en países como Alemania, Austria, Polonia y la República Checa ha disminuido el gasto en protección social en proporción al PIB, en otro grupo de países entre los que se encuentra España, junto con Bélgica, Irlanda, Francia o Italia el gasto social ha mantenido una tendencia creciente desde el año 2000.

Para el caso de España, entre 2000 y 2005 el gasto en prestaciones sociales ha experimentado un 4,7% de incremento interanual a precios constantes, frente al 2,3% del promedio de la UE-15. Todas las funciones han crecido más que en la media de la Unión Europea. Las que más han aumentado han sido precisamente las que a mayor distancia se encuentran de los promedios europeos: vivienda y exclusión social (9%) y familia e hijos (7,7%), aunque su participación en el conjunto sigue siendo muy poco significativa. El aumento del gasto en atención sanitaria y en desempleo (en ambos casos del 6,2%), junto el incremento del 3,1% experimentado por las pensiones de jubilación y viudedad, han marcado esa tendencia al alza del gasto social en España en esos cinco años, pues estas cuatro funciones concentran el 85% del gasto en protección social. En proporción al PIB, esta evolución del total del gasto en protección social se ha traducido en un aumento de medio punto porcentual en el quinquenio de referencia (del 20,3% en 2000 al 20,8% en 2005).

**INCREMENTO DEL GASTO EN PRESTACIONES SOCIALES POR FUNCIONES, 2000-2005, UE Y ESPAÑA (Tasa de crecimiento medio interanual a precios constantes)**

GASTOS	VEJEZ	SALUD	DISCAPACIDAD	FAMILIA	DESEMPLEO	EXCLUSIÓN
UE-25	2,0	3,4	1,7	2,2	1,5	2,9
UE-15	1,9	3,4	1,7	2,2	1,6	2,8
ESPAÑA	3,1	6,2	2,9	7,7	6,2	9,0

Fuente: SEEPROS, en Eurostat, *Statistics in focus 46/2008*. No hay datos de UE-27 para el periodo considerado.

En cuanto a las distintas funciones a las que se dedica el gasto, en la comparación destaca en primer lugar la mayor importancia de las prestaciones por desempleo tanto en peso en el conjunto de las distintas funciones, como en proporción al PIB y en unidades de poder adquisitivo. En anteriores épocas de adversa coyuntura económica el gasto en desempleo llegó a alcanzar valores muy significativos, como es el caso de la crisis de 1993, en el que se situó en el 5,1% del PIB. El aumento del paro derivado del actual contexto económico conferirá todavía mayor peso al gasto en desempleo dentro del conjunto del gasto en protección social en España, ahondando en una constante que se ha mantenido incluso en los años de bonanza económica y de crecimiento del empleo.

Llama la atención, asimismo, el menor peso relativo de las funciones “vejez” y “supervivencia”, que en el sistema español de Seguridad Social se corresponden en su mayor parte con las pensiones de jubilación y viudedad. La participación del gasto en vejez sobre el total ha venido reduciéndose ininterrumpidamente desde el año 2000, hasta situarse en 2005 en el 38,7% del gasto en protección social. Del mismo modo, su participación sobre el PIB ha pasado del 8,2% en el año 2000 al 7,9% en 2006. Sin embargo, hay que matizar que no se trata de que haya disminuido el gasto real (que, como se ha

visto, en promedio anual a precios constantes ha crecido entre 2000-2005 el 3,1%, por encima de la media de la UE-25), sino que dentro del conjunto de la protección social el gasto en otras partidas ha crecido más. Entre las restantes funciones de gasto en protección social, con un peso más reducido sobre el PIB, destaca el diferencial todavía existente en materia de familia e hijos, que representa en España algo más de la mitad que en la Unión Europea en proporción al PIB. Sin embargo, como ya se ha mencionado, esta es una de las partidas que mayor aumento ha experimentado entre 2000 y 2006, siendo previsible que la distancia con la Unión Europea disminuya en los próximos años cuando la estadística refleje las iniciativas adoptadas en España en los dos últimos de mejora de la protección por hijo a cargo y de las prestaciones de maternidad/paternidad. Así, entre ellas, cabe recordar la creación en 2007 de la prestación de pago único por nacimiento o adopción, que habría alcanzado en 2008 a alrededor de 400.000 beneficiarios y para la que en términos de beneficios fiscales se presupuestaron 1.000 millones de euros y en términos de Seguridad Social se abonaron 365 millones de euros en concepto de anticipo. Conforme a la metodología SEEPROS también se incluirían en esta rúbrica el gasto derivado del nuevo subsidio por paternidad y el subsidio en situaciones especiales establecidos a partir de la Ley Orgánica 3/2007, para la Igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Otras medidas mejoran el apoyo a las familias, entre ellas, las familias numerosas y las familias con personas con discapacidad se incluyeron en la Ley 40/2007, de medidas en materia de Seguridad Social y en la Ley 51/2007, de Presupuestos Generales del Estado para 2008.

#### **DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL, POR FUNCIONES, EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN ESPAÑA, 2006**

	<b>UE-27</b>	<b>ESPAÑA</b>
VEJEZ	40,0%	38,0%
ENFERMEDAD	29,2%	31,0%
FAMILIA	8,0%	6,0%
DISCAPACIDAD	7,5%	7,0%
SUPERVIVENCIA	6,2%	3,0%
DESEMPLEO	5,6%	13,0%
VIVIENDA	2,3%	1,0%
EXCLUSIÓN SOCIAL	1,3%	1,0%

Fuente: Eurostat, SEEPROS.

En cuanto a las fuentes de ingresos de la protección social, España sigue destacando por el mayor peso de las contribuciones sociales sobre las transferencias del Estado, con la excepción de los complementos a mínimos que se siguen financiando parcialmente vía cotizaciones. Sin embargo, la tendencia de los últimos años (2000-2006) muestra un progresivo mayor incremento de la participación del Estado en la financiación (del 29,4% al 33,9%) y correlativo descenso del peso de las contribuciones sociales, algo mayor en el caso de los empleadores (del 51,8% al 48,5%) que en el de las personas protegidas (del 16,2% a 15,4%)<sup>5</sup>. Esta tendencia es compatible con el fuerte incremento de la recaudación por cotizaciones experimentado en España

<sup>5</sup> Conforme a la metodología SEEPROS, las contribuciones sociales pagadas por las personas protegidas incluyen las aportaciones a sistemas de protección social para obtener o mantener sus derechos a prestaciones, realizadas tanto por los trabajadores asalariados, como por los trabajadores autónomos y los propios pensionistas, en su caso.

en los años de referencia, y puede explicarse por el creciente peso de algunas prestaciones de naturaleza no contributiva, como la atención sanitaria, que en España son financiadas con transferencias del Estado en aplicación del principio de separación de las fuentes de financiación de las distintas prestaciones.