
Realidad y retos de la protección social en Euskadi

En este artículo se estudia la dimensión, cobertura, intensidad y riesgos sociales cubiertos por el sistema de protección social en Euskadi, así como sus fuentes de financiación. Se analiza la evolución en el periodo 1995-2008 y se compara con el de los países de la Unión Europea. Para terminar, se señalarán los retos a los que se enfrentan actualmente los sistemas de protección social en general y, en concreto, el de Euskadi: envejecimiento poblacional, crecimiento de la inmigración e incremento de los colectivos en riesgo de exclusión social y los cambios en el mercado de trabajo y en los modelos de convivencia, teniendo en cuenta, además, las tensiones presupuestarias derivadas de la recesión económica que se inició en 2008.

Artikulu honek Euskadiko babes sozialeko sistemaren dimentsioa, intentsitatea eta estalitako arrisku sozialak aztertzen ditu, baita dituen finantzaketa-iturriak ere. 1995etik 2008ra bitarteko bilakaera aztertzen du, eta Europar Batasuneko beste herrialde batzuetan gertatukoarekin alderatzen du. Oro har, babes sozialeko sistemen gaur egungo erronkak azpimarratzen ditu eta, zehazki, Euskadiko sistemenak: biztanleria-zahartzea, immigrazioaren hazkundea, gizarte-bazterkeriaren arriskuan dauden taldeen gehikuntza eta lan-merkatuan eta bizikidetzaren ereduetan gertatu diren aldaketak. Horrez gain, 2008an hasi zen atzeraldi ekonomikoak aurrekontuetan ekarri dituen arazoak ere izan behar dira kontuan.

This article examines the scale, cover, intensity and social risks covered by the social protection system in the Basque Country, and its funding sources. The period from 1995 to 2008 is analysed and compared with the situation in other European Union countries. Finally, the challenges currently facing the social protection system in general and the Basque system in particular are listed: the ageing population, increased immigration and the growth in groups at risk of social exclusion, changes in the labour market and in household structures. The budgetary constraints resulting from the economic recession that started in 2008 are also considered.

Índice

1. Introducción
2. La dimensión y características del sistema de protección social en el País Vasco
3. El gasto en protección social en Europa.
4. El sistema de garantía de rentas en el País Vasco
5. Conclusiones

Referencias bibliográficas

Palabras clave: protección social, pobreza, rentas mínimas, País Vasco.

Keywords: social protection, poverty, minimum income, Basque Country.

Nº de clasificación JEL: D63,H53, H77.

1. INTRODUCCIÓN

El primer objetivo de este trabajo es presentar de manera somera las características del sistema de protección social en el País Vasco, señalando sus principales partidas de ingreso y de gasto. Nos interesa además, analizar cuánto esfuerzo se realiza para cubrir las necesidades sociales, así como la intensidad protectora que se proporciona a la población, comparando nuestros niveles de esfuerzo e intensidad en protección social con los de los países de la Unión Europea (UE). Veremos por último el proceso de convergencia que se ha dado entre los países de la UE entre 1995 y 2008, en cuanto al esfuerzo realizado en protección social y en cuanto a la intensidad de esa protección.

El segundo objetivo es analizar si este sistema de protección social está adaptado para hacer frente a las nuevas situaciones de riesgo social que se han producido debido a los cambios demográficos y socioeconómicos ocurridos en los últimos 30 años. Nos referimos a tres de ellos: el envejecimiento poblacional, el aumento de inmigrantes poco integrados en la comunidad y la ampliación de colectivos de población en riesgo de pobreza y exclusión social, originada por los cambios del mercado

laboral como causa básica¹. Dado que tratar estos tres problemas desbordaría los límites de este artículo, nos centraremos en el tercero de ellos: los riesgos de pobreza y exclusión social. Nos interesa estudiar si nuestro sistema de protección social contiene mecanismos para afrontarlos, es decir, si proporciona cobertura suficiente a las nuevas situaciones de riesgo social.

Se trata de situaciones que se han venido denominando nueva pobreza, vulnerabilidad o exclusión social y que van desde los episodios transitorios de desempleo y precariedad económica, hasta casos de pobreza crónica o persistente en los que a las dificultades económicas se les suman problemas en otras esferas como la residencial, la de la salud, la relacional o la cultural.

Nuestros sistemas de protección social, no están concebidos para llevar a cabo políticas integrales que aborden una acumulación de desventajas en diversos colectivos específicos de la población. A menudo, las actuaciones se limitan a proporcionar recursos monetarios con los que satisfacer las necesidades básicas. Los sistemas de garantía de rentas constituyen la principal respuesta a estas situaciones de pobreza, de vulnerabilidad y de exclusión social. Por tanto, nuestro objetivo es analizar hasta qué punto el sistema de garantía de rentas existente en el País Vasco proporciona protección a la población para evitar la pobreza y alcanzar ciertos niveles de bienestar considerados normales.

2. LA DIMENSIÓN Y CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN EL PAÍS VASCO

Tras la crisis de 1929 y la II Guerra Mundial toma cuerpo la preocupación por el bienestar social. Tal preocupación ya estaba presente y había tomado cuerpo en Alemania (Bismark y República de Weimar), pero el concepto de bienestar social adquiere pleno significado con la aplicación de las medidas políticas del llamado modelo de Estado de bienestar, adoptado por las naciones europeas occidentales y por los Estados Unidos de Roosvelt, que tiene por motivación central el bienestar de los ciudadanos. No quiere esto decir que el libre mercado deje de ser el mecanismo esencial de asignación de recursos, sino que ahora ocupa al Estado un doble cometido: el de regulador del mercado y el de agente redistribuidor. Podemos definir la protección social como el conjunto de instrumentos utilizados por el Estado con el objetivo de complementar o sustituir al mercado en áreas vitales para el ser humano: la salud, la vejez y el desempleo.

¹ Otros factores a destacar son los cambios en los modelos de convivencia (como la reducción del papel protector de la familia, el incremento del número de separaciones y divorcios y del número de personas que viven solas), el propio envejecimiento poblacional o la inadaptación de los sistemas de protección social ante estas nuevas situaciones y, en el caso de algunos países, el recorte de prestaciones y servicios públicos.

Un sistema de protección social se define como un conjunto específico de normas, que apoyadas por una o varias unidades institucionales, rigen el suministro de prestaciones sociales y su financiación. Según el Sistema Europeo e Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS) se entiende por protección social toda intervención de entidades públicas o privadas destinadas a aliviar a los hogares o individuos de la carga de un número determinado de riesgos o necesidades, con tal de que dicha intervención no se realice en virtud de acuerdos individuales ni requiera una contrapartida equivalente simultánea por parte de los beneficiarios. Esta definición del SEEPROS da lugar a una clarificación de las funciones que debe incluir la protección social y que son las siguientes:

1. Enfermedad y atención sanitarias. Son aquellas actividades relacionadas con el mantenimiento de la salud y el tratamiento de enfermedades.
2. Invalidez. Se trata de las prestaciones de mantenimiento de la renta y las ayudas en efectivo o en servicios relacionados con la atención de las personas con disminución de sus capacidades físicas o psíquicas.
3. Vejez. Son las prestaciones de jubilación y ayudas dinerarias o en servicios relacionados con la vejez.
4. Supervivencia. Se incluyen en esta categoría las prestaciones por viudedad y orfandad y las ayudas en efectivo o en servicios relacionados con la muerte de un miembro de la familia.
5. Familia e hijos. Comprende las prestaciones en efectivo o servicios de atención al embarazo, nacimiento, adopción y maternidad.
6. Desempleo. Fundamentalmente, el mantenimiento de una renta mínima para los desempleados y servicios relacionados con la situación de paro.
7. Vivienda. Incluye las fórmulas múltiples de provisión, regulación y financiación de la vivienda.
8. Exclusión social no clasificada en otros apartados. Comprende el mantenimiento de una renta básica y otros servicios relacionados con la lucha contra la exclusión social.

La Cuenta de Protección Social de la Comunidad Autónoma de Euskadi comprende:

- El sistema de Seguridad Social (SS). Lo conforman los distintos regímenes de la seguridad social, gestionados por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, el Instituto Social de la Marina y la Tesorería General de la Seguridad Social, así como por las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

- El Instituto Nacional de Empleo. Constituye por sí mismo una agrupación independiente que destaca por su importancia en la protección social de las situaciones de desempleo.
- Regímenes de Funcionarios Públicos. Se recogen los gastos e ingresos relativos a la provisión de protección social de los sujetos comprendidos en el Régimen Especial de Funcionarios Públicos. Esto incluye las denominadas prestaciones básicas o régimen de clases pasivas, y las correspondientes al mutualismo administrativo que son abonadas por las tres mutualidades de funcionarios vigentes, la Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE), el Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS) y la Mutualidad General Judicial (MUGEJU).
- Otros Sistemas de Protección Social. Se constituye como un cajón de sastre que engloba la protección social dispensada por sistemas e instituciones heterogéneas. Los sistemas más importantes de entre los que agrupa son: el sistema sanitario público que abarca las actuaciones de las administraciones vascas en virtud de sus competencias en materia sanitaria; el sistema público de servicios sociales que engloba las responsabilidades de los distintos niveles de la administración pública vasca en materia de servicios sociales; la actuación de las entidades de previsión social voluntaria (EPSV); el Fondo de Garantía Salarial (FOGASA) y, por último la actuación de las Instituciones Privadas sin Fines de Lucro que actúan en el campo de los servicios sociales.

En cuanto a los organismos que regulan y gestionan la protección social, hay que señalar en primer lugar que el reparto competencial constitucional (arts. 148 y 159 de la CE) no contempla la noción de protección social como tal, aunque sí las de Seguridad Social (englobaría la SS como tal y el INEM), sanidad y asistencia social. De manera muy esquemática, podemos decir que la Seguridad Social es competencia exclusiva de la administración central del Estado, la asistencia social competencia exclusiva de las comunidades autónomas (CCAA) y la sanidad es una competencia compartida².

La legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social son competencia exclusiva del Estado. El desarrollo, la ejecución legislativa y la gestión del régimen económico de la SS son competencias compartidas entre el Estado y las CCAA. Entre las prestaciones económicas de la SS, las contributivas no han sido transferidas a las CCAA. El marco jurídico viene determinado por la normativa estatal y su gestión y pago corresponde a la SS. Son las pensiones contributivas y las prestaciones de desempleo (tanto la contributiva como la asistencial). Las prestaciones no contributivas, por ser consideradas asistencia social, han sido transferidas a las CCAA y, en

² Una explicación detallada de la distribución competencial en materia de protección social en España puede encontrarse en López (2010).

el caso del País Vasco, su reconocimiento, gestión y financiación corresponde a las diputaciones forales (cuadro nº 13).

La asistencia social se reserva como competencia exclusiva para las CCAA, entendida ésta como la asistencia social prestada en régimen público no contributivo y la referida a la rama de servicios sociales. En referencia a las prestaciones no contributivas, su regulación y financiación es diferente según se trate de pensiones de la SS o de prestaciones puestas en marcha por las CCAA. En el caso de Euskadi estas últimas prestaciones son las específicas para la lucha contra la pobreza (Renta de Garantía de Ingresos, Ayudas de Emergencia Social y Prestación Complementaria de Vivienda) y las ayudas para apoyo a las familias con hijos. En cuanto a la distribución de competencias, las pensiones no contributivas están reguladas por el Estado y financiadas por la SS, pero las gestionan las diputaciones forales³. En las pensiones asistenciales y pensiones LISMI mantiene cierta capacidad normativa el Gobierno vasco⁴ y la responsabilidad financiera es de las Diputaciones. Por último, las prestaciones de lucha contra la pobreza y las ayudas a familias con hijos e hijas, están reguladas por el Gobierno Vasco (Ley 12/2008) y su gestión corresponde a las diputaciones forales (cuadro nº 13).

La legislación sobre productos farmacéuticos, la sanidad exterior, así como bases y la coordinación en materia de sanidad son competencia del Estado, mientras que la gestión de la asistencia sanitaria ha sido transferida a las CCAA.

En una perspectiva internacional, el sistema de protección social en el País Vasco se sitúa en el modelo de los países del sur de Europa, calificado como variante del modelo continental de la tipología de Esping-Andersen. Los modelos de bienestar de Esping-Andersen son tres: el socialdemócrata propio de los países nórdicos, caracterizado por la universalidad de las prestaciones; el continental de los países de Europa central en el que las prestaciones públicas están ligadas a la participación en el mercado laboral pero con un fuerte y creciente componente universalista; y el liberal, propio de los países anglosajones en el que el mercado es la institución principal proveedora de servicios y pensiones, y la protección social pública juega un papel residual en la provisión de bienestar.

³ Desde enero de 2012 se gestiona por LANBIDE, organismo autónomo adscrito al departamento de empleo y asuntos sociales del Gobierno Vasco.

⁴ Estas pensiones están extinguidas desde 1992, aunque las ya concedidas mantienen su vigencia. Están siendo sustituidas por las pensiones no contributivas. La competencia reguladora básica es estatal, aunque las CCAA dictaron normas complementarias.

2.1. Ingresos de la protección social

Los ingresos en el sistema de protección social vasco en 2008 ascendieron a 13.789 millones de euros. Estos ingresos sirvieron para financiar los gastos, que ascendieron a 13.322 millones de euros por lo que se generó un superávit.

Cuadro nº1. **FUENTES DE INGRESOS DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN EL PAÍS VASCO**

	1995		2008	
	miles euros	%	miles euros	%
Cotizaciones sociales a cargo de los empleadores	2.811.451	50,3	6.926.234	50,2
Cotizaciones sociales a cargo de los protegidos	1.032.707	18,5	2.203.427	15,9
Aportaciones de las AAPP	1.607.086	28,8	4.548.423	33,0
Otros ingresos	130.334	2,3	111.286	0,8
Total	5.581.578	100	13.789.370	100

Fuente: Cuenta de la protección social (Eustat).

Los ingresos suponen en torno al 20% del PIB tanto en 1995 como en 2008. Están por debajo de la media de la UE y solamente son superiores a los de algunos países recientemente incorporados.

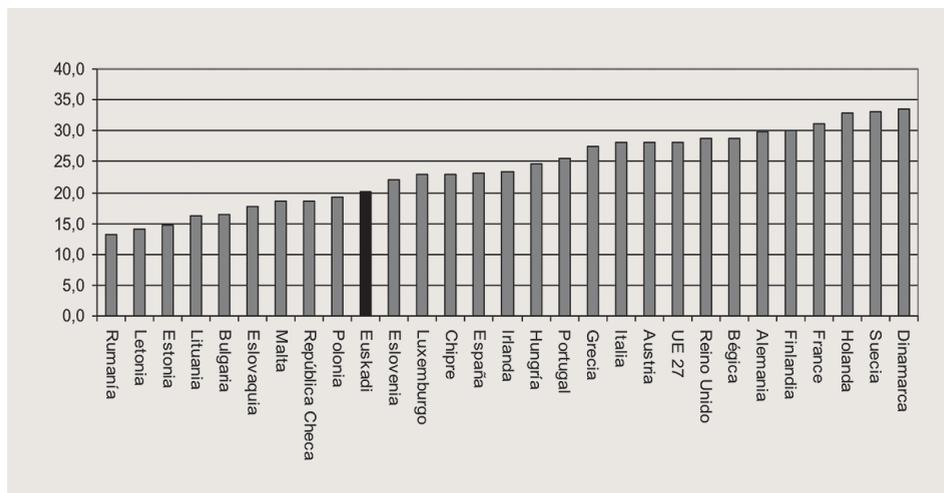
Las características del sistema de protección social español (y también del de Euskadi, ya que las CCAA no tienen competencia plena en estas materias) implican que la financiación sea diferente en los distintos grupos de sistemas. La Seguridad Social, el Servicio Público de Empleo Estatal (antes INEM) y los Regímenes de Funcionarios se nutren principalmente de las cotizaciones, mientras que el sistema sanitario y los otros sistemas de protección social (que son fundamentalmente los servicios sociales) se financian con las aportaciones de las AAPP, esto es, por vía presupuestaria.

Uno de los rasgos esenciales de la estructura financiera de nuestro modelo de protección social es el peso de las cotizaciones (ver cuadro nº 1). En efecto, si examinamos los ingresos de la protección social destaca que la mayor parte de ellos proceden de cotizaciones de los empleadores (aproximadamente el 50%), seguidos de los procedentes de las administraciones públicas (33%) y por último de las cotizaciones a cargo de las personas protegidas (16%). Los ingresos de la protección social en Euskadi se han incrementado en términos reales, es decir, en euros constantes⁵, un 66% entre 1995 y 2008. En ese periodo las aportaciones de las AAPP han ganado peso y lo han perdido las cotizaciones de las personas protegidas, mientras que las de los empleadores han permanecido estables. La tendencia de que ganen peso la financiación pública o presupuestaria en la financiación de la protección social y lo pierdan la cotizaciones, se da

⁵ Según datos del INE, entre diciembre de 1995 y diciembre de 2008 los precios crecieron un 48,8%.

también en otros países como Bélgica, Alemania, Grecia, Francia, Italia, Países Bajos y Portugal y de éstos, en casi todos los casos, se redujeron tanto las cotizaciones de las personas protegidas como las de los empleadores entre 1995 y 2008.

Gráfico nº 1. **INGRESOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL EN % DEL PIB (2008)**



Fuente: Cuenta de la Protección Social (Eustat) y Eurostat.

El origen de los fondos para la financiación de la protección social determina en parte los objetivos redistributivos perseguidos. Si el objetivo es dar más al que más lo necesita o dar prestaciones de igual cuantía a todo el mundo, entonces deberán utilizarse los fondos generales del presupuesto público. Se trataría de una filosofía universalista que puede ir aparejada de altos niveles de protección (caso de Dinamarca) o de niveles más modestos (Reino Unido e Irlanda). Este dinero habrá sido recaudado mediante impuestos relacionados (idealmente) con la capacidad económica de cada uno, pero no con lo que espera recibir del sistema de protección social. En cambio, si de lo que se trata es de hacer redistribuciones horizontales, es decir, de que el perceptor mantenga el mismo nivel relativo de renta que tenía cuando era activo o de sustituir unos ingresos perdidos, lo adecuado son las cotizaciones, que constituyen así un auténtico salario diferido. Cotizaciones mayores darían lugar a prestaciones más elevadas⁶ (Gómez Uranga, 1995: 44-46). Esta segunda filosofía es

⁶ En principio, esto se asemeja a un sistema de seguro privado, pero debemos diferenciar claramente los sistemas de seguro privado de los seguros sociales, ya que es muy diferente la filosofía en la que se inspiran. Mientras que los seguros privados se basan exclusivamente en el principio actuarial de adecuación, los sistemas de seguro social son un mecanismo de transferencia de renta entre generaciones coetáneas, por lo que los pagos de la población activa en cada momento sirven para financiar las pensiones de la población jubilada. Son por tanto un mecanismo de financiación a escala social por el que los activos transfieren parte de su renta a los pasivos.

la que predomina en la mayoría de los países de la UE y también en Euskadi y liga la protección social al pasado contributivo en la etapa laboral.

Cuadro nº 2. INDICADORES DE INGRESO EN PROTECCIÓN SOCIAL POR PAÍS (2007)

	Cotizaciones sociales			Aportaciones de AAPP	Otros ingresos	Total
	Empleadores A	Personas Protegidas B	A+B			
EU 27	38,5	20,0	58,5	38,0	3,5	100
Alemania	35,2	28,0	63,2	35,0	1,9	100
Austria	37,7	27,2	64,9	33,7	1,3	100
Bélgica	49,7	21,3	71,0	27,6	1,4	100
Bulgaria	38,9	19,0	57,9	40,4	1,6	100
Chipre	23,5	15,0	38,5	47,8	13,7	100
Dinamarca	11,5	20,9	32,4	61,9	5,7	100
Eslovaquia	44,2	21,0	65,2	26,8	8,0	100
Eslovenia	27,3	41,0	68,3	29,8	1,8	100
España	48,0	15,3	63,3	34,6	2,1	100
Estonia	81,1	0,4	81,5	18,4	0,1	100
Finlandia	37,9	11,8	49,7	43,2	7,1	100
Francia	44,1	21,2	65,3	31,4	3,3	100
Grecia	35,5	22,8	58,3	31,8	9,9	100
Holanda	32,8	32,6	65,4	21,7	12,9	100
Hungría	42,1	15,9	58,0	37,1	4,9	100
Irlanda	26,1	15,5	41,6	53,5	4,9	100
Italia	40,9	15,8	56,7	41,7	1,6	100
Letonia	48,7	17,2	65,9	33,6	0,4	100
Lituania	55,2	6,2	61,4	38,1	0,6	100
Luxemburgo	26,9	25,0	51,9	43,4	4,7	100
Malta	42,1	18,0	60,1	36,8	3,1	100
Polonia	27,0	22,1	49,1	32,7	18,2	100
Portugal	31,2	15,2	46,4	43,9	9,7	100
Reino Unido	35,8	10,0	45,8	52,7	1,5	100
Rep. Checa	52,3	25,9	78,2	20,7	1,1	100
Rumania	40,6	14,6	55,2	19,1	25,7	100
Suecia	40,3	9,5	49,8	47,3	2,9	100
Euskadi	51,5	16,0	67,5	31,4	1,1	100

Fuente: EUSTAT. Cuenta de la Protección Social (Eustat) y Eurostat.

Hasta 1989, los gastos totales de la Seguridad Social (prestaciones y asistencia sanitaria), se financiaban de forma conjunta e indistinta mediante cotizaciones y transferencias del Estado. Tras la separación de fuentes de financiación, las pensiones contributivas se financian mediante las cuotas de los cotizantes⁷; las pensiones no contributivas mediante impuestos; y la asistencia sanitaria, por ser universal y no limitarse sólo a los cotizantes, también se financia a cargo de los presupuestos generales del Estado.

La estructura de ingreso de protección social, en la que el mayor protagonismo corresponde a las cotizaciones es la más frecuente entre los países de la UE. Solamente en el caso de tres países, Dinamarca, Reino Unido e Irlanda, la mayor parte de los ingresos proceden de las AAPP. Igualmente, en la mayoría de los países de la UE las cotizaciones de los empleadores son porcentualmente más importantes que las de las personas protegidas, convirtiéndose así en su fuente más importante de ingresos de la protección social. Es el caso de Bélgica, Eslovaquia, Estonia, Francia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, República Checa, Reino Unido, España y Euskadi. Las únicas excepciones son Dinamarca y Eslovenia, donde las cotizaciones de las personas protegidas son porcentualmente más significativas que las de los empleadores y Holanda, Luxemburgo y Polonia, países en los que estas dos fuentes de ingresos tienen un peso parecido. También hay un grupo de países (Alemania, Austria, Bulgaria, Eslovenia, Grecia, Italia) en los que las cotizaciones de empleadores tienen tanto peso como las aportaciones procedentes de las AAPP (cuadro nº2).

El debate en torno a las cotizaciones a la SS se ha centrado en lo que suponen como coste del factor trabajo. Este debate se ha abierto, sobre todo, en países en los que éstas ocupan un lugar importante en la financiación de la protección social y, sobre todo, cuando se trata de economías con un nivel competitivo medio-bajo a escala internacional y niveles de productividad modestos, en las que la contención de los costes laborales se plantea como estrategia de relanzamiento de la competitividad. Desde esta perspectiva, unas cotizaciones sociales elevadas frenarían la creación de empleo.

Pero, además de las cotizaciones sociales, deben ser considerados los demás impuestos que soporta el factor trabajo. El concepto de *cuña fiscal* (*tax wedge*) se presenta como el porcentaje que representan los impuestos directos sobre las rentas salariales y las cotizaciones sociales sobre el total de costes laborales. Nos indica la carga fiscal que soporta el trabajo y se expresa en porcentaje de los costes laborales. La idea de *cuña* se refiere a la diferencia entre lo que los trabajadores devengan en sueldo neto y el coste de emplearlos. En general, se espera que a mayor *cuña fiscal* mayor será el efecto negativo sobre el mercado laboral.

⁷ Los complementos de mínimos de las pensiones contributivas se financian en parte con cotizaciones y en parte con impuestos. El planteamiento del Pacto de Toledo es que a largo plazo se financien exclusivamente con impuestos.

Según la OCDE, en España la cuña fiscal fue en 2011 de casi el 40% para un trabajador sin hijos que ganara el sueldo medio⁸ (cuadro n^o 3).

Cuadro n^o 3. CUÑA FISCAL, TIPO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y COTIZACIONES SOCIALES DE EMPLEADOS Y EMPLEADORES COMO PORCENTAJE DE LOS COSTES LABORALES EN PAÍSES DE LA OCDE (2011)

País	Cuña fiscal total	Impuesto sobre la renta	Cotizaciones a la SS	
			Empleados	Empleadores
Bélgica	55,5	21,7	10,8	23,1
Alemania	49,8	15,9	17,4	16,5
Hungría	49,4	13,6	13,6	22,2
Francia	49,4	10,0	9,6	29,7
Austria	48,4	11,9	14,0	22,6
Italia	47,6	16,1	7,2	24,3
Suecia	42,8	13,6	5,3	23,9
Finlandia	42,7	18,5	5,8	18,4
Eslovenia	42,6	9,7	19,0	13,9
Rep. Checa	42,5	8,9	8,2	25,4
Estonia	40,1	12,5	2,1	25,6
España	39,9	12,0	4,9	23,0
Portugal	39,0	10,9	8,9	19,2
Eslovaquia	38,9	7,5	10,6	20,8
Dinamarca	38,7	28,0	10,7	0,0
Países Bajos	37,8	14,5	14,0	9,2
Turquía	37,7	10,7	12,9	14,2
Noruega	37,5	19,0	6,9	11,6
Luxemburgo	36,0	13,3	11,7	11,0
Polonia	34,3	5,9	15,5	12,9
Islandia	34,0	25,6	0,5	8,0
Reino Unido	32,5	14,1	8,5	9,9
Canadá	30,8	13,9	6,5	10,5
Japón	30,8	6,6	11,7	12,4
EEUU	29,5	15,7	5,2	8,7
Irlanda	26,8	13,5	3,6	9,7
Australia	26,7	21,0	0,0	5,6
Suiza	21,0	9,4	5,8	5,8
Corea	20,3	3,9	7,3	9,2
Israel	19,8	8,0	7,4	4,5
Méjico	16,2	4,4	1,2	10,5
Nueva Zelanda	15,9	15,9	0,0	0,0
Chile	7,0	0,0	7,0	0,0

Fuente: OCDE.

⁸ Dado que las cotizaciones sociales son comunes para toda España y que apenas hay diferencias en el tipo medio del impuesto sobre la renta entre el País Vasco y España, tomaremos como indicador el dato de España para la cuña fiscal.

Se trata de una carga fiscal importante, sobre todo si la comparamos con la que soportan otros factores de producción y otras fuentes de renta. Algunos trabajos empíricos han relacionado lo elevado de la cuña fiscal en algunos países con la persistencia de elevadas tasas de desempleo, recomendando en base a ello una reducción de las cotizaciones sociales para activar la creación de puestos de trabajo⁹. Recientemente la Comisión Europea¹⁰ ha propuesto la reducción de las cotizaciones sociales de los empleadores y su sustitución por el IVA u otros impuestos indirectos (como pueden ser los ambientales) con el objetivo de fortalecer la demanda de trabajadores por parte de las empresas (Comisión Europea, 2011).

La ventaja de un sistema en el que las prestaciones sociales están financiadas mediante impuestos frente a uno en el que se financian mediante cotizaciones es que el primero podría ser socialmente más justo, ya que los impuestos no nacen con «nombre propio» como las cotizaciones, no generan ningún derecho personal para el contribuyente. Podría considerarse un paso hacia la universalización de los sistemas de protección social, pero hay que considerar que estos efectos positivos se darían solo en el caso de que el sistema impositivo estuviera basado en la imposición directa y progresiva. Sin embargo, en el caso de que el sistema se asiente más en la imposición indirecta, la medida puede conducir a una menor redistribución vertical de la renta, ya que los impuestos indirectos pueden resultar regresivos¹¹.

Con respecto a los efectos sobre la creación de empleo, hay que considerar que podrían ser modestos, dado lo poco eficaces que han resultado las políticas de fomento del empleo en España en base a las exenciones y bonificaciones de las cargas sociales a las empresas. Por otro lado, los estudios empíricos a los que hacíamos antes referencia, señalan que los efectos de las variaciones en la cuña fiscal sobre la tasa de desempleo no son iguales en todos los países. Dependerán de cómo sean las instituciones del mercado de trabajo (la negociación colectiva), del grado de eficiencia del sector público y de la competencia existente en el mercado de bienes. Además, dado que las cotizaciones sociales forman parte de la masa salarial, su reducción equivale a un abaratamiento del coste del factor trabajo, lo cual, como estrategia para mejorar la competitividad, no deja de ser cuestionable para países con niveles de desarrollo medios o altos. Habría que señalar también los posibles efectos negativos sobre la tasa de inflación que podría originar una eventual subida del IVA. Por

⁹ En García Martínez (2009) se recogen los resultados de diversas investigaciones sobre esta cuestión.

¹⁰ Se refiere sobre todo a los países con altas cuñas fiscales, como Alemania, Bélgica, Francia, Italia y Austria. Indica que la medida tendría un impacto limitado a largo plazo si se aplica a todos los grupos del mercado de trabajo. En concreto, habría que aplicarla solamente a aquellos grupos que presentan tasas de desempleo más elevadas y cuya oferta de trabajo es más elástica ante cambios en las remuneraciones, como son los trabajadores poco cualificados.

¹¹ Todos los impuestos indirectos, pero fundamentalmente el IVA, pueden resultar regresivos, puesto que inciden directamente en el gasto en consumo y como es sabido a medida que desciende el nivel de renta la propensión a consumir es mayor.

último, hay que considerar que una sustitución de cotizaciones sociales por impuestos indirectos podría reducir la recaudación, lo que originaría una pérdida de recursos para la financiación de la protección social¹².

Hay que destacar que, en buena parte de los países de la UE, la cuña fiscal es similar a la española o superior (sólo es significativamente más baja en Reino Unido e Irlanda). Fuera del ámbito de la UE, países como Canadá, EEUU, Australia, Israel, México, Suiza, Corea, Nueva Zelanda y Chile tienen cuñas fiscales relativamente reducidas (cuadro nº 3). En buena parte de estos países en los que el trabajo está menos gravado, coincide también que los servicios públicos existentes en ámbitos como la sanidad y la educación están menos desarrollados. Esto supone que los trabajadores tienen que costearse estos servicios con sus salarios, así que necesitarán salarios netos más elevados. Nos encontramos entonces con que el debate sobre la carga impositiva que lleva aparejado el factor trabajo será es asimismo un debate sobre el modelo de sociedad. Por un lado, un modelo en el que los riesgos se colectivizan; y por otro, uno en el que cada individuo se asegura y responsabiliza ante los riesgos.

2.2. Gastos de la protección social

Los gastos de protección social son definidos por el SEEPROS como el conjunto de gastos ocasionados por la cobertura de las cargas que resultan para los individuos por la existencia de determinados riesgos, contingencias o necesidades (asistencia sanitaria, enfermedad, incapacidad, vejez, supervivencia, familia, desempleo, vivienda y exclusión social) en la medida en que este gasto dé lugar a la intervención de un tercero y sin que por ello se dé contrapartida simultánea y equivalente del beneficiario. Dentro del gasto en protección social, las prestaciones sociales, tanto en efectivo como en especie, constituyen el núcleo de la estadística de protección social, por lo que nos vamos a referir exclusivamente a ellas.

El volumen de gasto en prestaciones sociales en Euskadi en 2008 alcanzó los 13.322 millones de euros. Con respecto a 1995, ha crecido un 138%, lo que en términos reales o constantes (teniendo en cuenta la variación habida en el nivel de precios) supone algo más del 60%. El gasto por habitante ascendía a 6.181€ en 2008 y entre 1995 y 2008 ha crecido un 56% en términos reales (cuadro nº 4).

El peso de las prestaciones sociales en el PIB descendió un punto porcentual entre 1995 y 2007 (cuadro nº 4). Entre 2007 y 2008, en cambio, experimentó un crecimiento de casi 1,2 puntos. Podemos decir entonces que si bien los niveles de esfuerzo se han reducido algo en el período de expansión económica, una vez iniciada la crisis han aumentado. El esfuerzo en prestaciones sociales aumenta fundamentalmente por la ralentización en el crecimiento del PIB, que pasa de tasas reales anuales

¹² Esto ocurrió en España 1995 cuando las cotizaciones sociales se redujeron en un punto porcentual y se aumentó el IVA también en un punto porcentual.

de aumento de entre el 3 y el 4% a una tasa crecimiento del 1,3% en 2008. Podemos decir que en la etapa de expansión económica el incremento de la riqueza no se ha traducido en un incremento paralelo del gasto en prestaciones sociales.

En los cuadros nº 4 y 5 se analizan la evolución de las diferentes prestaciones en Euskadi en el periodo 1995-2008. Si tenemos en cuenta el conjunto de prestaciones (tanto en dinero como en especie¹³), las más significativas son las de vejez (40%), seguidas de las de enfermedad (30%) y desempleo (7%). Sin embargo, son el resto de funciones las que han experimentado un incremento mayor si bien partían de cifras absolutas mucho menores (cuadro nº 5).

En el cuadro nº 4 observamos que destaca el gasto total realizado en vejez por cada persona mayor de 65 años, que supera los 12.000€ por habitante. En cuanto a la evolución, la partida de gasto en vejez ha crecido un 38% en términos reales y el gasto en vejez por cada persona mayor de 65 años ha aumentado de forma muy moderada (tan solo un 7% en términos reales entre 1995 y 2008), lo que tiene que ver con el crecimiento de la población mayor de 65 años.

Cuadro nº 4. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PRESTACIONES SOCIALES EN EUSKADI (1995-2008)

	1995	2000	2005	2008	Variación real 1995-2008 (%)
Gasto total (miles euros)	5.575.205	7.362.435	10.650.989	13.322.545	60
Gasto por habitante	2.654	3.541	5.048	6.181	56
Gasto en porcentaje del PIB	19,3	17,7	18,6	19,6	
Gasto en la función enfermedad por habitante	734	1.043	1.529	1.895	73
Gasto en la función vejez por persona de 65 años o más	8.023	9.749	10.849	12.762	7
Gasto en la función desempleo por parado registrado	5.964	7.897	9.740	12.137	36
Gasto del Sistema de Seguridad Social por afiliado en alta laboral	4.231	4.926	6.135	7.117	13

Fuente: Cuenta de la Protección Social. Eustat.

¹³ Las prestaciones de vejez, enfermedad e invalidez son en dinero y las de enfermedad en especie.

Cuadro nº 5. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN PRESTACIONES SOCIALES EN EUSKADI POR FUNCIÓN

	1995		2008		Variación real 1995-2008 (%)
	Miles €	(%)	Miles €	(%)	
Gasto en prestaciones sociales	5.575.205	100	13.322.545	100	60
Enfermedad/Atención sanitaria	1.541.167	27,6	4.085.392	30,5	78
Invalidez	400.417	7,2	921.379	7,1	54
Vejez	2.503.434	44,9	5.169.660	39,5	38
Supervivientes	200.546	3,6	1.349.169	10,5	352
Familia/ Hijos	63.878	1,2	367.991	2,5	287
Desempleo	780.663	14,0	1.026.562	7,2	-11,6
Vivienda	12.160	0,2	56.831	0,3	214
Exclusión social	72.940	1,3	345.561	2,5	218

Fuente: Cuenta de la Protección Social. Eustat.

El gasto en prestaciones de enfermedad, que es otra de las grandes partidas, ha crecido un 78% en términos absolutos (cuadro nº 5) y un 73% en términos per cápita (cuadro nº 4).

El gasto en prestaciones por desempleo ha decrecido entre 1995 y 2008 en términos reales (cuadro nº 5), lo que no podía ser de otra manera, dados los descensos experimentados en el número de personas paradas hasta 2007. Sin embargo el gasto en la función de desempleo por cada parado registrado ha crecido un 36% debido al importante descenso en el número de parados durante el período estudiado (cuadro nº4).

El incremento del gasto en pensiones de supervivencia ha sido elevadísimo (352%), fundamentalmente debido al cambio de normativa que se produjo en 2001 y que mejoró la cuantía de las pensiones de viudedad¹⁴ y debido también al importante aumento habido en las pensiones mínimas entre las cuales se encuentran muchas de las de supervivencia.

También han crecido de manera importante las prestaciones por familia e hijos, las de vivienda y las de exclusión social, lo que probablemente responda a los bajos niveles de protección que había en estas áreas al principio del período

¹⁴ Aumentaron del 48 al 52% del salario base.

estudiado. No obstante observamos que en familia e hijos y en vivienda, el gasto dedicado sigue siendo muy reducido, mientras que en exclusión social se ha producido un aumento importante del esfuerzo realizado (sube hasta el 2,5 %), lo que está relacionado con la implantación de las Rentas Mínimas de Inserción durante los años 90. En Euskadi esta prestación periódica se denomina Renta de Garantía de Ingresos (RGI) y además de ella, existe otra prestación periódica, la Prestación Complementaria de Vivienda, y las Ayudas de Emergencia Social, que no son periódicas sino para necesidades puntuales. Este tema se desarrolla en el apartado 2.

Respecto a la evolución del gasto en prestaciones sociales según sistema de protección (ver cuadro nº 6) comprobamos que el principal organismo de protección social es la Seguridad Social, ya que su gasto supone casi el 52% del total (sin apenas variación entre 1995 y 2008), siendo su función más importante la de vejez. A continuación son los Otros sistemas de protección social los que realizan mayor gasto (en 2008 casi el 40% del total cuando en 1995 su peso era de un 35%), que aumenta principalmente por parte de la Administración pública vasca. En este caso, su función más importante es la de enfermedad y atención sanitaria.

Cuadro nº 6. **EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PRESTACIONES SOCIALES EN EUSKADI POR SISTEMA**

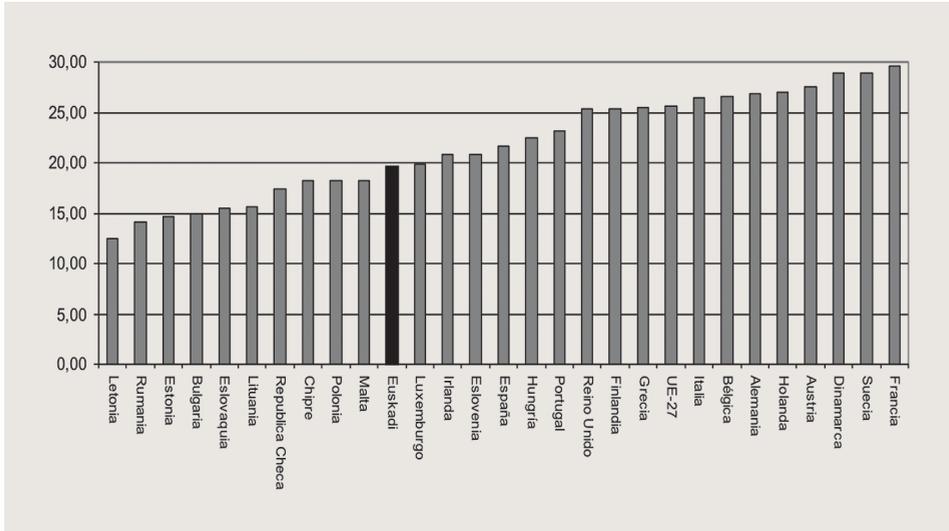
	1995	2008
Gasto en prestaciones sociales (miles euros)	5.575.205	13.322.545
Sistema de Seguridad Social	2.875.245	6.888.915
SPEE/INEM	589.983	817.755
Regímenes de Funcionarios Públicos	185.622	311.077
Otros Sistemas de Protección Social	1.924.355	5.304.798

Fuente: Cuenta de la Protección Social. Eustat.

3. EL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN EUROPA

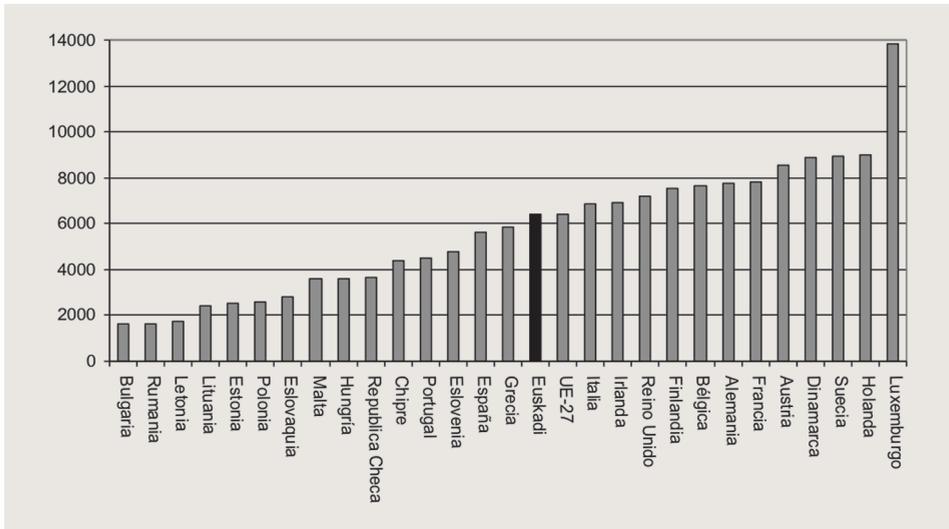
Si bien hacer una comparación homogénea del grado de protección social entre países es siempre difícil, pues aparte de las características socioeconómicas específicas de cada país deberíamos tener en cuenta aspectos de su entramado institucional y su política pública al respecto, ofreceremos distintos indicadores para valorar la verdadera cobertura del gasto en los países europeos.

Gráfico nº 2. **GASTO EN PRESTACIONES SOCIALES EN % DEL PIB.**
EU 27 (2008)



Fuente: Cuenta de la Protección Social (Eustat) y Eurostat.

Gráfico nº 3. **GASTO EN PRESTACIONES SOCIALES EN € POR HABITANTE**
EN PPC. EU 27 (2008)¹⁵



Fuente: Cuenta de la Protección Social (Eustat) y Eurostat.

¹⁵ El dato de Euskadi es de 2007.

En primer lugar, en el gráfico nº 2 reflejamos para el año 2008 el nivel de *esfuerzo* en protección social, definido como el porcentaje de gasto en prestaciones sociales sobre el PIB, de los países que componen la UE 27. Comprobamos que Euskadi muestra un nivel inferior al del conjunto de la UE 27, por debajo de otros países del sur y solo por encima de países recién incorporados.

En el gráfico nº 3, también para los países de la UE 27 en 2008, reflejamos la *intensidad* en protección social, medida en prestaciones sociales por habitante en paridad de poder de compra (ppc). Aquí observamos que Euskadi mejora su posición, situándose casi al nivel de la media EU 27, pero muy por debajo de los países del norte de Europa.

Sin embargo, al igual que tratamos en el apartado anterior la evolución del gasto en Euskadi en 1995 a 2008, interesa ahora contrastar esta evolución con el resto de países europeos. En este caso tomamos como referencia la UE-15, ya que era la existente en 1995, y calculamos el esfuerzo en protección social, definido en este caso como el porcentaje de gasto en prestaciones por habitante (ppc) sobre la renta por habitante (ppc) de cada país (cuadro nº 9).

A la vista de los datos de las columnas 3 y 6, podemos decir que se ha dado un cierto proceso de convergencia ya que se reducen las diferencias entre los países que dedican más esfuerzo y los que dedican menos. Varios países que dedicaban menos porcentaje del PIB a las prestaciones sociales lo han aumentado y otros que dedicaban más lo han reducido.

En el caso de Euskadi, los niveles de esfuerzo entre 1995 y 2008 se han mantenido estables en un 19 %, mientras que la media europea es de un 26%. En cuanto a su posición relativa, empeora, puesto que algunos países que en 1995 estaban más abajo en el *ranking* (Irlanda, Portugal y Grecia), han incrementado el esfuerzo de forma considerable, mientras que en Euskadi se ha mantenido.

No obstante es interesante analizar por separado la evolución de cada uno de los componentes que han dado lugar a ese cociente (esfuerzo) en cada país. Por ello hemos calculado las columnas 7 y 8 que nos ofrece el incremento de cada componente en ese periodo. Comprobamos así que los países en los que se han incrementado más las prestaciones por habitante son Irlanda (157%), Grecia (147%), Portugal (116%) y Luxemburgo (111%), si bien con diferentes crecimientos del PIB per cápita 119%, 88%, 73%, y 113% respectivamente. En Euskadi el aumento en prestaciones ha sido también notable, el 107% (aunque en cifras absolutas sigue por debajo de la media de la UE 15), al igual que su crecimiento en PIB per cápita (109%) de ahí que mantenga el ya mencionado porcentaje del 19% en esfuerzo.

Una vez vistos los indicadores generales de esfuerzo e intensidad en protección social en el periodo 1995-2008 lo ideal es avanzar un peldaño más y conocer el número real de habitantes «necesitados» de prestación en cada país europeo y las cuan-

Cuadro nº 9. GASTO EN PRESTACIONES SOCIALES POR HAB. (PPC) Y PIB POR HAB. (PPC). AÑOS 1995 Y 2008. EUROS

PAIS	1995			2008			1995-2008	
	1 Prest.social por hab ppc	2 PIB per cápita ppc	3 Prest. social/PIB (%)	4 Prest.social por hab ppc	5 PIB per cápita ppc	6 Prest. social/ PIB (%)	7 ▲ Prest (%)	8 ▲ PIB (%)
Francia	4.873	17.000	29	7.818	26.700	29	60	57
Suecia	6.072	18.300	33	8.913	31.000	29	47	69
Dinamarca	5.983	19.300	31	8.883	31.100	29	48	61
Austria	5.526	19.700	28	8.553	31.100	28	55	58
Holanda	5.232	18.100	29	8.987	33.600	27	72	86
Alemania	5.144	18.900	27	7.770	29.000	27	51	53
Bélgica	4.883	18.900	26	7.656	28.900	26	57	53
Italia	4.121	17.800	23	6.877	26.100	26	67	47
UE-15	4.499	17.000	26	7.300	27.700	26	62	63
Grecia	2.370	12.300	19	5.864	23.100	25	147	88
Finlandia	4.825	15.800	31	7.519	29.800	25	56	89
Reino Unido	4.375	16.500	27	7.205	28.100	26	65	70
Portugal	2.092	11.300	19	4.512	19.500	23	116	73
España	2.810	13.400	21	5.598	25.900	22	99	93
Irlanda	2.697	15.200	18	6.941	33.300	21	157	119
Luxemburgo	6.542	32.700	20	13.834	69.700	20	111	113
EUSKADI	3.106	16.000	19	6.417	33.500	19	107	109

tías concretas que reciben. Este examen nos daría la verdadera medida del grado de cobertura en protección social y nos explicaría el porqué de la posición de cada país en el *ranking* de esfuerzo.

Aunque hay que admitir que no es fácil realizar ese análisis con la profundidad debida, sí es posible llevar a cabo una aproximación en el caso de algunas de las funciones más importantes manejando cifras del Eurostat y de Eustat.

Entre las prestaciones económicas, sobresalen las dedicadas a la función de vejez (suponen casi el 40% del gasto total) tanto en el conjunto de la UE como en el País Vasco. La siguiente prestación en importancia es la relativa a la función de enfermedad y asistencia social —que viene a representar una media en la EU-27 de un 30% del total—. Sin embargo éste es un ámbito que debe ser objeto de estudio aparte, ya que se escapa a los objetivos de este artículo.

Respecto al resto de prestaciones económicas, tal y como observamos en los datos del Eustat del cuadro nº 10, en 2007 los porcentajes de gasto medio sobre el total (UE 27) eran: invalidez (8,1), familia (8,0), supervivientes (6,6), desempleo (7,2), vivienda (2,3) y exclusión social (1,3). Los datos de este cuadro pueden proporcionarnos unas primeras pistas sobre las divergencias del patrón de Euskadi respecto al patrón europeo. Así aparece que la función familia es la principal diferencia a la baja respecto la media de la UE 27. También se reflejan menores niveles de esfuerzo en vivienda e invalidez, mientras que las rúbricas de supervivientes, enfermedad, desempleo y exclusión social se sitúan por encima del estándar europeo.

No cabe duda de que detrás de esos patrones divergentes hay no sólo causas demográficas y socioeconómicas, sino también distintos sistemas institucionales de protección y alternativas de diseño de las políticas muy diferentes. Con ello se quiere señalar que no es posible derivar recomendaciones inmediatas de mejora de la protección sin un análisis más profundo.

Sin embargo, creemos que se pueden mencionar ciertas razones de tipo histórico e institucional comunes a los países del sur de Europa, incluyendo a Euskadi, que pueden explicar la raíz de sus diferentes niveles de esfuerzo e intensidad en la protección social respecto de los países del norte.

Primero, el considerable retraso con el que estos países se incorporaron a la construcción del Estado de bienestar y que tiene que ver con factores variados como su industrialización o modernización tardía, bloqueada por las dictaduras políticas; el sólido papel de las familias y de las instituciones religiosas en la provisión de asistencia; y una elevada fragmentación corporativa en el acceso a prestaciones (Rodríguez Cabrero, 2004:81). Posteriormente, y para el caso de España, se apunta también que el escaso desarrollo del Estado de Bienestar continuaría produciéndose por el importante dominio que las fuerzas conservadoras y liberales. Ello supondría el

Cuadro nº 10. GASTO EN PRESTACIONES SOCIALES POR FUNCIONES Y PAÍS (% HORIZONTAL). 2007

	TOTAL	Enfermedad	Invalidez	Vejez	Supervivientes	Familia/Hijos	Desempleo	Vivienda	Exclusión Social
Alemania	100.0	29.8	7.7	35.4	7.7	10.6	5.8	2.3	0.6
Austria	100.0	26.0	8.0	41.7	7.2	10.2	5.3	0.4	1.1
Bélgica	100.0	26.5	6.6	35.3	10.0	7.1	11.7	0.5	2.3
Bulgaria	100.0	27.1	8.3	46.8	4.6	8.6	2.0	0.0	2.5
Chipre	100.0	25.2	3.7	40.6	6.1	10.8	4.8	3.5	5.2
Dinamarca	100.0	23.0	15.0	38.1	0.0	13.1	5.6	2.5	2.6
Eslovaquia	100.0	30.8	8.5	38.3	5.5	10.0	3.6	:	3.3
Eslovenia	100.0	32.1	7.8	39.3	7.4	8.7	2.3	0.1	2.3
España	100.0	31.2	7.6	31.9	9.4	6.0	11.7	0.9	1.3
Estonia	100.0	33.4	9.3	43.0	0.8	11.6	1.2	0.2	0.6
Finlandia	100.0	26.3	12.6	35.0	3.5	11.6	7.8	1.0	2.2
Francia	100.0	29.9	6.1	38.7	6.6	8.5	6.1	2.6	1.6
Grecia	100.0	28.1	4.9	43.6	8.4	6.2	4.5	2.0	2.3
Holanda	100.0	32.5	9.1	35.0	5.2	6.0	4.3	1.4	6.4
Hungría	100.0	25.5	9.6	37.8	6.1	12.8	3.4	4.1	0.7
Irlanda	100.0	41.1	5.5	22.8	4.6	14.7	7.7	1.6	2.0
Italia	100.0	26.1	6.0	51.4	9.7	4.7	1.8	0.1	0.2
Letonia	100.0	29.7	7.0	44.9	1.9	11.0	3.3	1.2	1.1
Lituania	100.0	30.7	10.4	43.3	3.7	8.7	1.9	0.0	1.3
Luxemburgo	100.0	26.0	12.3	27.4	9.9	16.6	4.9	0.8	2.1
Malta	100.0	29.2	6.3	42.3	10.1	5.9	2.8	1.3	2.0
Polonia	100.0	22.1	9.6	49.1	11.1	4.5	2.2	0.5	0.9
Portugal	100.0	28.3	10.0	42.9	7.1	5.3	5.1	0.0	1.2
Reino unido	100.0	30.6	9.8	41.8	3.1	6.0	2.1	5.8	0.7
República Checa	100.0	33.9	8.1	39.7	4.2	9.2	3.5	0.3	1.1
Rumanía	100.0	23.8	10.0	43.2	4.1	13.2	2.2	:	3.5
Suecia	100.0	26.1	15.3	39.0	2.0	10.2	3.8	1.7	2.1
C. A. de Euskadi	100.0	30.5	7.1	39.5	10.5	2.5	7.2	0.3	2.5
EU 27	100.0	29.1	8.1	39.6	6.6	8.0	5.1	2.3	1.3

(:) No se dispone de datos.

Fuente: EUSTAT. Cuenta de la Protección Social y Eurostat.

predominio de políticas fiscales muy regresivas, con ingresos públicos muy bajos y que no permiten la financiación de un Estado de bienestar como el de los países más avanzados de Europa (Navarro, Torres y Garzón, 2011).

Segundo, el momento en el que estos países del sur se disponen a consolidar sus incipientes modelos de protección social, los años 80 del siglo pasado, coincide con la denominada crisis del Estado de bienestar. Esta crisis es consecuencia, en parte, de los límites del sistema fordista en una economía cada vez más globalizada (Rodríguez Cabrero, 2004:25). La crisis no supuso una reducción profunda de los derechos sociales ni un desmantelamiento radical del Estado de bienestar en los países más avanzados, pero va a tener importantes repercusiones. Por un lado, porque abre la puerta hacia una deslegitimación controlada del Estado de bienestar y hacia su remodelación en varios sentidos: privatización parcial, asistencialización y subordinación de la política social a la política económica. Por otro lado, porque va a limitar la respuesta dada a las nuevas necesidades sociales generadas por los riesgos de pobreza y exclusión social derivados del desempleo, las rupturas de las trayectorias laborales, el envejecimiento poblacional y los cambios en los modelos de convivencia. Las estructuras de bienestar no se adaptan para dar protección a estos nuevos riesgos y eso hace que la intensidad protectora descienda incluso aunque no haya recortes del Estado de bienestar.

Tercero, el hecho de que la protección social esté fuera del campo de las directivas comunitarias y que siga siendo una materia que se regula en cada estado, puede explicar que los pasos que se dan sean poco decididos. Ya desde el Tratado de Roma de 1957 se estableció el principio de subsidiariedad para la política social y ello se consolida en los últimos años con el Método Abierto de Coordinación (MAC). Se trata de un mecanismo que intenta hacer frente a los desafíos que plantea la economía globalizada (en materia de empleo, de protección social y de asistencia sanitaria) de forma coordinada entre los estados de la UE, pero respetando las diversidades nacionales. Con el MAC se trata de articular una nueva forma de gobernanza que no produce normas obligatorias jurídicamente, sino que sirve para establecer líneas, calendarios, indicadores, métodos de evaluación y para favorecer el intercambio de buenas prácticas. Intenta superar el bloqueo político e institucional en el que está la UE y tal vez sea el único método posible frente a la creciente complejidad de los países desarrollados y la actual dimensión y diversidad de la UE. Pero no podemos decir que se hayan dado pasos firmes en cuanto a la convergencia en protección social, ya que, como hemos visto anteriormente, las posiciones relativas de los estados en cuanto a esfuerzo e intensidad apenas han variado desde 2001. Quizás una de las razones del poco avance en estas materias sea también que el propio proceso de integración monetaria y fiscal y la consiguiente pérdida de soberanía en la elaboración de la política económica, lleve a los Estados miembros a tener posiciones más cerradas en las materias en las que mantienen competencias como es el caso de la política social.

En todo caso, la ampliación y mejora de los sistemas de protección social de los países del sur y de algunos de los recientemente incorporados a la UE, pasaría necesariamente por reforzar las fuentes de ingresos.

4. EL SISTEMA DE GARANTÍA DE RENTAS EN EL PAÍS VASCO

El objetivo de este epígrafe es analizar la protección que ofrece el sistema de garantía de rentas en la CAPV frente a los riesgos de pobreza y exclusión social. Nos interesa conocer a qué colectivos protege en mayor medida así como la intensidad con que les protege, es decir, si simplemente llega a suplir las carencias básicas o si permite a sus beneficiarios acceder a los modos de vida considerados normales en nuestra sociedad.

Nuestro punto de partida será describir en el plano teórico las problemáticas de las que estamos hablando. A continuación presentaremos la incidencia de las mismas en Euskadi, de la mano de la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS). Los umbrales de pobreza establecidos en la misma nos servirán para determinar la suficiencia o no de las prestaciones del sistema de garantía de rentas como mecanismo para que toda la población pueda tener cubiertas sus necesidades básicas o poder vivir de acuerdo con los estándares considerados normales en esta sociedad.

4.1. Introducción

Cuando se habla de la nueva pobreza o de la exclusión social en las sociedades desarrolladas, se hace referencia una serie de cambios en la composición de la población pobre y en los factores generadores de pobreza. Los estudios realizados hasta la década de los ochenta revelaban que la pobreza se daba sobre todo en el mundo rural (pequeños propietarios agrícolas, jornaleros y parados), entre los no activos (sobre todo pensionistas) y en las familias numerosas. Además, se concentraba en la población con menor nivel de estudios y en los municipios más pequeños. Las investigaciones realizadas posteriormente, detectan que la crisis socioeconómica se ha hecho presente y va dejando notar sus consecuencias en unas nuevas características de la pobreza. La falta de trabajo constituye un factor central en la aparición de situaciones de pobreza. Pero, además, la pobreza (no la severa o absoluta sino la moderada o relativa) ha entrado en el mismo mundo del trabajo: los empleos mal remunerados y los sumergidos sitúan a una parte significativa de la población por debajo de los umbrales de la pobreza. Así que se han incorporado al mundo de la pobreza algunos colectivos que no estaban en ella en el momento del crecimiento industrial.

De ninguna manera significa esto que las formas de pobreza tradicionales que ya existían antes de la crisis de los años 70 hayan desaparecido, aunque sea cierto que las tasas de pobreza de algunos de estos colectivos tradicionalmente pobres (como las personas mayores) se hayan reducido considerablemente. Podemos decir que la pobreza clásica y la nueva conviven hoy día en nuestras sociedades. En la categoría de nueva pobreza nos encontramos con situaciones muy diversas que irían desde episodios transitorios con dificultades económicas hasta casos graves de exclusión social donde a la penuria económica se unen la pérdida de lazos familiares, culturales y sociales, lo que dificulta gravemente la superación de la situación.

En los últimos 20 años se ha producido un importante avance en el marco conceptual y teórico para el estudio de la desventaja social puesto que se ha constatado la multidimensionalidad de la pobreza y el carácter acumulativo de las desventajas. El uso del término exclusión social se generaliza a fines de los años 80 y trata de distinguirlo de otros conceptos como pobreza y privación. Hay entonces un concepto tradicional de pobreza que se restringe a la falta de ingresos y un concepto más amplio de exclusión social que se refiere al mal funcionamiento de los sistemas sociales que garantizan la ciudadanía plena (Berghman, 1995:16-20).

La pobreza se identifica entonces con aspectos de distribución y, en cambio, la exclusión social hace referencia a aspectos relacionales, a la inadecuación de la participación social, a la falta de integración social, o de poder, o a la negación de los derechos sociales (Room, 1995). La exclusión social aparece, desde luego, conectada con la pobreza, pero con una concreta visión ideológica de ésta, que pretende trascender la interpretación en términos de patrimonio e ingresos y captarla como fenómeno global. No es simplemente pobreza económica, ni siquiera se refiere a la pobreza económica más extrema. Es una acumulación de barreras y límites que dejan fuera de la participación en la vida social mayoritaria a quienes la padecen. Estas limitaciones y barreras son de tipo muy diverso y no se reducen (aunque incluyen) a la carencia extrema de ingresos y recursos económicos.

Una característica común en los diversos enfoques y definiciones de exclusión social es su pluridimensionalidad, es decir, la consideración de las diversas dimensiones o esferas de la vida en las cuales participa o no la persona, lo que determina su integración o bien su exclusión social. Uno de los enfoques en los que se explicitan más detalladamente las dimensiones de la exclusión social es en el de Kronauer (citado en Starrin *et al.*, 2000:21-22), ya que señala hasta seis de ellas: la exclusión del mercado de trabajo, que ocurre cuando la entrada o el regreso al mercado laboral está permanentemente bloqueado; la exclusión económica que se da cuando la persona ha perdido su habilidad para mantenerse a sí misma o a su hogar a través del empleo estable; la exclusión cultural que ocurre cuando una persona no tiene la posibilidad de vivir de acuerdo con los modelos de comportamiento dominantes y socialmente aceptados; la exclusión a través del aislamiento social relativa a la envergadura y a la calidad de las relaciones sociales y puede tratarse de una reducción de

los contactos sociales o de la concentración de estos contactos en un círculo reducido de personas que están en la misma situación; la exclusión espacial referida a la distancia física entre los pobres y los otros estratos de la sociedad que debilita la red social y que reduce las oportunidades para afrontar los problemas (caso de determinados guetos de las áreas urbanas); y por último, la exclusión institucional que ocurre cuando los pobres y los parados están excluidos de los sistemas estables de sostenimiento de bienestar.

A pesar de todo lo dicho, en los enfoques para el estudio de la desventaja social hay un claro predominio, al menos como punto de partida, de la perspectiva económica. Se conceptúa la pobreza como insuficiencia de recursos económicos para satisfacer las necesidades consideradas básicas (pobreza grave) o para acceder a los modos de vida considerados normales en la sociedad de referencia (pobreza relativa o moderada). De ahí que también haya una fuerte orientación asistencialista en las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social, intentando paliar la falta de recursos económicos con prestaciones.

Sirvan estas pocas líneas para mostrar la idea de que los sistemas de garantía de rentas constituyen una política esencial de lucha contra la pobreza, pero que es insuficiente para afrontar todas las carencias de tipo relacional, residencial, cultural, de salud, etc., que aquélla arrastre. Con todo, pensamos que constituyen una de las primeras barreras para frenar el incremento de los riesgos de exclusión social, puesto que en nuestras sociedades, aunque no todas, muchas necesidades se satisfacen mediante la capacidad de compra. Además, la existencia de dispositivos de garantía de rentas mínimas posibilita el acceso a recursos no estrictamente económicos como pueden ser las relaciones sociales.

4.2. Incidencia de la pobreza en Euskadi

Como decíamos anteriormente, el conocimiento de que hay una problemática social que va más allá de las carencias económicas no siempre se traduce en políticas coherentes con este planteamiento. Otro tanto puede decirse de la investigación empírica que se lleva a cabo para cuantificar la población en situación de dificultad. Así que a pesar de que se ha producido un importante avance en la conceptualización de la desventaja y de mencionarse su complejidad y multidimensionalidad, lo más frecuente suele ser contabilizar a la población que sufre carencias económicas o de recursos materiales. Es decir, lo que se mide es la pobreza y la privación.

Para aproximarnos a los niveles de pobreza existentes en Euskadi, la Encuesta de Pobreza y Desigualdades Sociales (EPDS) constituye la fuente de datos más detallada. Se ha realizado en cinco ocasiones (1986, 1996, 2000, 2004 y 2008) por parte del Departamento de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco y ofrece resultados muy detallados de la incidencia de la pobreza y la privación por colectivos, así

como de su evolución. En estas páginas nos referiremos fundamentalmente a la encuesta de 2008, que es la última realizada¹⁶.

Hay que señalar que la metodología para el establecimiento de los umbrales de pobreza la EPDS considera tanto el dato objetivo de renta o ingreso, como la percepción subjetiva de la pobreza. Por otro lado, no sólo se estudia la carencia de renta, sino que también hay un epígrafe dedicado a detectar las privaciones, es decir, la insatisfacción de necesidades en diferentes áreas (alimentación, ocio, vivienda y sus instalaciones y equipamientos, riesgo de endeudamiento, impagos, etc.). Se trata por tanto de una metodología bastante rica y elaborada.

Se distingue entre dos tipos de pobreza:

La pobreza de mantenimiento hace referencia a una situación de insuficiencia de recursos económicos para hacer frente, en el corto plazo, a la cobertura de las necesidades básicas, particularmente las relacionadas con los gastos de alimentación, vivienda, vestido y calzado. La pobreza de mantenimiento puede tener dos grados:

- Riesgo de pobreza: se produce entre los hogares y personas que disponen, en un periodo de referencia dado, de ingresos inferiores a los umbrales señalados para hacer frente a estas necesidades básicas (alimentación, vestido, vivienda y calzado). Puede identificarse con pobreza severa o grave.
- Riesgo de ausencia de bienestar: se produce entre los hogares y personas que disponen en, un periodo de referencia dado, de ingresos inferiores a los umbrales señalados para acceder a los niveles mínimos de bienestar esperados en una sociedad concreta (participar mínimamente en el modo de vida, las costumbres y las actividades normales de nuestra sociedad). Puede identificarse con pobreza relativa o moderada.

La pobreza de acumulación se relaciona con la incapacidad de un hogar para acceder a los bienes de consumo duradero necesarios para mantener, en el largo plazo, un nivel de vida mínimamente adecuado. Se trataría de una pobreza crónica.

Como consecuencia de la combinación del enfoque económico con el subjetivo para el establecimiento de los umbrales de pobreza, tenemos diferentes umbrales según cuál sea la edad de la persona principal del hogar. Para el año 2008, que es el último en el que se realizó la encuesta, los umbrales fueron los que se indican en el cuadro nº 11. Con base en los datos de la última encuesta (2008) podemos decir que la pobreza severa tiene una incidencia muy baja en Euskadi (4,1%), pero no es tan

¹⁶ Frente a la Encuesta de Condiciones de Vida, que se realiza para todo el Estado, la EPDS nos parece una referencia mejor para conocer de manera más ajustada los recursos que son necesarios en esta comunidad autónoma para evitar la pobreza y/o alcanzar el bienestar. La razón es que la ECV establece un umbral de pobreza en base a la renta mediana del Estado (el 60% en concreto), mientras que la EPDS fija los umbrales de pobreza en base a la renta mediana de Euskadi.

baja la ausencia de bienestar, que afecta a 313.215 personas, casi un 15% de la población (cuadro nº 12).

Cuadro nº 11. UMBRALES DE POBREZA DE MANTENIMIENTO Y DE AUSENCIA DE BIENESTAR SEGÚN EL MÉTODO EPDS. EPDS 2008 (DATOS EN EUROS)

Tamaño del hogar	< 45 años		45-64 años		> 65 años	
	Pobreza	Ausencia bienestar	Pobreza	Ausencia Bienestar	Pobreza	Ausencia bienestar
1 persona	947,24	1.231,41	792,75	1.187,90	560,07	786,19
2 personas	1.136,56	1.527,22	968,42	1.470,73	770,13	1.061,53
3 personas	1.264,39	1.732,19	1.088,71	1.666,44	927,85	1.265,36
4 personas	1.363,71	1.894,10	1.183,02	1.820,89	1.058,98	1.433,29
5 personas	1.446,09	2.030,03	1.261,76	1.950,49	1.173,33	1.578,76

Fuente: EPDS (2008).

Cuadro nº 12. INDICADORES DE RIESGO DE POBREZA Y AUSENCIA DE BIENESTAR (MANTENIMIENTO). HOGARES Y POBLACIÓN EN VIVIENDAS FAMILIARES

Indicadores	Hogares	Incidencia (en %)	Población	Incidencia (en %)
Pobreza	36.955	4,6	88.643	4,1
Ausencia de bienestar	141.605	17,8	313.215	14,6

Fuente: EPDS (2008).

4.3. La protección proporcionada por la renta de garantía de ingresos (RGI)

A continuación estudiaremos el sistema de garantía de rentas mínimas en Euskadi, especificando los tipos de prestaciones existentes, el número de personas beneficiarias, así como las cuantías medias. Pretendemos conocer la amplitud protectora de este sistema, tanto en cuanto a las situaciones de riesgo que cubre como en cuanto a los recursos proporcionados a la población beneficiaria. A tal efecto compararemos estas cuantías medias con los umbrales de pobreza fijados para Euskadi.

Dado que los umbrales de pobreza que tenemos son para el año 2008, procederemos a estudiar la cuantía de las diferentes prestaciones monetarias para protección social con que contamos en la CAPV para ese año¹⁷, así como la población beneficiaria a la que proporcionaría cobertura.

Tal y como vemos en el cuadro nº 13 todas las prestaciones monetarias están financiadas por los sistemas de Seguridad Social y el servicio Público de Empleo de normativa estatal, a excepción de la RGI que está financiada y legislada por la Administración pública vasca.

Nos centraremos en las principales prestaciones monetarias, tanto en las de carácter contributivo, como en las asistenciales. A las prestaciones de carácter contributivo se accede previo cumplimiento de los requisitos de alta y cotización a la Seguridad Social establecidos en la ley, mientras que para las asistenciales se requiere la demostración de falta de medios en el hogar y el cumplimiento de determinados requisitos relativos a edad o discapacidad.

La cuantía de las pensiones contributivas en Euskadi es bastante superior a la mínima y a la media del Estado. Las de jubilación e incapacidad alcanzan cuantías que permiten alcanzar una situación de bienestar si nos referimos a hogares encabezados por una persona mayor de 65 con otra a su cargo. Si se trata de personas menores de 65, con una pensión de este tipo se evitaría la pobreza pero no se alcanzaría el bienestar.

Las pensiones de viudedad, en muchos casos cobradas por ancianas solas, cubren justamente las necesidades esenciales, pero no alcanzarían para lograr niveles de bienestar normales en nuestra sociedad. Si se trata de mujeres no ancianas sin otras fuentes de renta, la cuantía sería insuficiente incluso para evitar la pobreza. Las pensiones de orfandad y favor familiar tienen cuantías muy reducidas como para que sus beneficiarios puedan vivir de manera autónoma, así que aunque se trate de personas que vivan en hogares en los que hay más fuentes de ingresos, no por ello puede hablarse de un nivel de protección adecuado.

Por tanto, podemos concluir que las prestaciones contributivas permiten evitar la pobreza, aunque no alcanzar niveles de bienestar medios en nuestra sociedad, con la excepción de las pensiones de jubilación que cobran personas mayores de 65 años.

¹⁷ Podíamos haber tomado como referencia la cuantía de las prestaciones asistenciales en un año más cercano al actual, como el año 2011, pero no tenemos umbrales de pobreza de la EPDS para este año. Indexar los umbrales de 2008 en base al incremento de precios habido entre 2008 y 2011 no nos ha parecido buena solución, dado que estos umbrales están calculados teniendo en cuenta aspectos objetivos y subjetivos.

Cuadro nº 13. **EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN LA CAPV (2008)**

	Tipo		Cuantía mensual media €	Nº benef.
Prestaciones contributivas	Pensiones	Incapacidad permanente	1.033,4	44.400
		Jubilación	1.023,7	290.800
		Viudedad	628,4	128.500
		Orfandad	401,4	15.700
		Favor familiar		
	Prestación de desempleo	Hombres 876,3 Mujeres 729,4	47.156	
Prestaciones asistenciales	Pensiones no contributivas	Invalidez	339,6	4.303
		Jubilación	309,8	5.330
	Pensiones asistenciales	Vejez	149,8	772
		Enfermedad		286
	Subsidios LISMI ²	SGIM	149,8	603
		SATP	58,4	77
		SMGT	56,1	28
	Subsidio de desempleo ³	1 carga familiar 413,5 2 cargas familiares 553,1 3 cargas familiares 687,5	16.265	
	Renta Activa de Inserción	407,5	884	
	Renta Garantía de Ingresos ⁴	Pensionistas 660/750/810 No pensionistas 528/678/750	39.715 ⁵	

¹ Trabajador de ingreso medio soltero individual sin hijos.

² Los subsidios LISMI pueden ser el Subsidio de Garantía de Ingresos Mínimos, el Subsidio de Ayuda a Tercera Persona y el Subsidio de Movilidad por Gastos de Transporte.

³ Los subsidios de desempleo son del 80% del IPREM (516 €mes en 2008) para parados mayores de 45 años con un familiar a su cargo, del 107% con dos familiares a su cargo y del 133% con 3 familiares a su cargo.

⁴ La RGI en Euskadi se fija en función del SMI, que era de 600 €mes en 2008. Si se trata de pensionistas, las cuantías son del 100%, el 125% y el 135% del SMI para hogares de 1, 2 y 3 ó más personas respectivamente (se complementa la pensión hasta alcanzar esas cuantías). Para los no pensionistas, las cuantías respectivas son del 88%, el 113% y el 125% respectivamente. La edad mínima para la percepción de la RGI es de 23 años.

⁵ Unidades de convivencia. En 2007 tenían un tamaño medio de 2,56 personas.

 Normativa y gestión estatal

 Normativa estatal y gestión de las Diputaciones

 Normativa del Gobierno Vasco y Gestión de las Diputaciones¹⁸

Fuente: Memorias Socioeconómicas del CES vasco 2008 y 2009.

¹⁸ Desde enero de 2012 lo gestiona LANBIDE.

La prestación contributiva por desempleo no permite alcanzar situaciones de bienestar ni tan siquiera en hogares con una sola persona. Para el caso de los hombres, la cuantía de la prestación alcanza justo para cubrir las necesidades básicas, siempre y cuando no tengan personas a su cargo. Para el caso de las mujeres ni tan siquiera eso. Estas prestaciones son por tanto claramente insuficientes para hogares con menores a cargo y que solo tienen ese ingreso.

La protección que proporcionan las prestaciones asistenciales es muy escasa, ya que no permiten ni tan siquiera alcanzar los umbrales de pobreza. Esto es especialmente cierto en el caso de los subsidios LISMI (Ley de Integración Social de Minusválidos) y las pensiones asistenciales, cuyos importes son muy reducidos debido a que se trata de prestaciones a extinguir, por lo que las cobran muy pocas personas. Las pensiones no contributivas, aunque son más elevadas, igualmente no proporcionan ingresos suficientes para evitar la pobreza. En muchos casos, estas prestaciones las cobran personas que viven en hogares con alguna otra fuente de ingreso, con lo que evitan la pobreza. Con todo, hay que considerar que no podrían cubrir sus necesidades básicas de manera autónoma, por lo que deben ser considerados colectivos en situación de vulnerabilidad.

En cuanto al subsidio de desempleo y la renta activa de inserción, como se refieren al IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples), son más elevados, pero no tienen cuantía suficiente para alcanzar los umbrales de pobreza establecidos si son la única fuente de ingresos de la familia. La razón está en que las prestaciones establecidas en base al IPREM o al SMI (Salario Mínimo Interprofesional) fijado para el conjunto del Estado, tienen un grado de cobertura real bajo en las comunidades autónomas donde los niveles de renta y el coste de la vida son comparativamente más elevados¹⁹.

Además de todo este conjunto de prestaciones contributivas y asistenciales dependientes de la Seguridad Social y del SPEE, las comunidades autónomas tienen sus programas de rentas mínimas. Estos programas se pusieron en marcha a finales de los años 80 con el objetivo de proporcionar protección a los colectivos con falta de recursos económicos pero que no tenían derecho a ninguna prestación o subsidio de los existentes en los sistemas de protección social tradicionales. Eran años en los que la pérdida de puestos de trabajo como consecuencia de la crisis generó bolsas de desempleo y pobreza importantísimas en territorios de fuerte base industrial, como Euskadi.

Estas rentas mínimas tienen un carácter subsidiario, es decir, que llenan el espacio que las pensiones contributivas y no contributivas y los subsidios y prestaciones

¹⁹ En cualquier caso, hay que señalar que estas prestaciones también son insuficientes para alcanzar los umbrales de pobreza establecidos para el conjunto del Estado y en CCAA con niveles de renta y precios más bajos (Rodríguez Cabrero, 2009).

por desempleo no cubren. Su carácter es asistencial, así que exigen la demostración de falta real de recursos en el hogar.

Si bien en buena parte de las comunidades autónomas de España puede considerarse que las rentas mínimas tienen un papel residual puesto que el esfuerzo presupuestario que se realiza en ellas es escaso (Arriba y Pérez, 2007), en el País Vasco podemos hablar de un programa bien financiado y en el que sus potenciales beneficiarios gozan de garantías importantes, ya que se configura como derecho subjetivo de naturaleza económica para todas las personas que no dispongan de ingresos suficientes para hacer frente a las necesidades básicas²⁰.

La Renta de Garantía de Ingresos (RGI), está dirigida, tanto a personas en edad laboral como a pensionistas. Las cuantías establecidas para pensionistas son suficientes para evitar la pobreza si se trata de personas mayores de 65 años (100% del SMI para un hogar de una sola persona), pero insuficientes si se trata de personas más jóvenes (la RGI es el 88% del SMI para un hogar de una sola persona²¹).

Con todo, hay que señalar que las unidades convivenciales titulares de RGI pueden tener también derecho a la prestación complementaria de vivienda, que cubre gastos de alquiler de la vivienda o de alojamiento y/o a las Ayudas de Emergencia Social, que son prestaciones para necesidades puntuales²². Por ello, se puede decir que se trata de un conjunto de dispositivos que proporcionan unos niveles de protección muy superiores a los de las otras prestaciones asistenciales antes estudiadas.

Hay que señalar, además, que la RGI sirve también para complementar los ingresos de beneficiarios de cualquier tipo de pensión cuya cuantía no llegue a la de la RGI para ese tipo de hogar, así que está proporcionando protección a las personas receptoras de pensiones de viudedad, asistenciales, no contributivas e incluso contributivas (la de jubilación mínima sin cónyuge a cargo). También complementa el subsidio de desempleo y la renta activa de inserción²³.

Podemos decir, por tanto, que el sistema de garantía de rentas de la CAPV proporcionaría recursos para alcanzar el bienestar cuando se trata de la parte contributiva y en el caso de prestaciones generadas por derecho propio (jubilación e invalidez), no en el caso de derechos derivados (supervivencia). El dispositivo asistencial dependiente del Estado es claramente insuficiente para evitar la pobreza, tanto si hablamos de pensiones como si hablamos de desempleo.

²⁰ Este programa fue implantado de forma pionera en Euskadi en 1989. Hoy día se regula a través de las leyes 18/2008 y 4/2011 de la Comunidad Autónoma Vasca.

²¹ Datos de 2008.

²² En este trabajo no nos referiremos a las AES por ser prestaciones no periódicas ni a la prestación complementaria de vivienda porque se creó en diciembre de 2008 (ley 18/2008).

²³ En todos estos casos siempre que se cumplan los requisitos establecidos para el cobro de la RGI y se haga la solicitud.

La prestación asistencial dependiente de la CAPV, la RGI, suple las insuficiencias del dispositivo estatal, complementando las rentas de pensionistas y además, proporcionando medios a colectivos en edad de trabajar sin recursos. La protección llega hasta el umbral de pobreza en el caso de pensionistas, pero no en el caso de personas capaces de trabajar, lo que parece estar vinculado con el objetivo de no desincentivar la búsqueda de empleo. En esta misma línea, el programa también permite que la persona beneficiaria trabaje y obtenga ingresos adicionales²⁴ y que haya un tránsito flexible entre prestaciones y ocupación.

Además de la eficacia del sistema de garantía de rentas en cuanto a situar a las personas en o por encima del umbral de pobreza, es necesario apuntar su capacidad para dar una respuesta coherente ante las situaciones de necesidad. En el sistema que estamos analizando, se establece una clara diferencia entre las personas que han generado derechos mediante la cotización y las que no lo han hecho, y también entre quienes son capaces de trabajar y quienes no lo son. Esta diferencia tiene que ver con las cuantías y con la condicionalidad o no de las prestaciones en función de la situación familiar. Se trata de un sistema muy fragmentado que se reserva las respuestas más débiles para los colectivos que han estado al margen del mercado laboral y que, poco a poco, está introduciendo requisitos referentes a la disposición para trabajar para quienes están en edad y condiciones de hacerlo. Dada la distribución competencial existente, el escenario de un sistema de garantía de rentas más coherente en cuanto a su respuesta a las situaciones de falta de recursos económicos no parece cercano. Pero al menos, en Euskadi, el complemento hasta la cuantía de la RGI de cualquier prestación inferior a ésta, puede considerarse un paso en este sentido.

5. CONCLUSIONES

El sistema de protección social que existe en el País Vasco es eminentemente contributivo, es decir se financia fundamentalmente mediante las cotizaciones sociales, entre las que destacan las de los empleadores, que suponen la mitad de los ingresos. Esta es la estructura de financiación que predomina en los países de la UE. La reducción de las cotizaciones sociales y su sustitución por impuestos indirectos (fundamentalmente IVA) para reducir la carga fiscal que soporta el trabajo, se propone como vía para activar la creación de empleo, sobre todo en economías con alto nivel de paro y en las que las cotizaciones sociales tienen gran peso en la financiación de la protección social. Hay que considerar que los

²⁴ En este caso se denomina Renta Complementaria de Ingresos de Trabajo. Está dirigida a complementar el nivel de recursos de las unidades de convivencia que, aun disponiendo de ingresos procedentes del trabajo, cuentan con un nivel mensual de recursos computables inferior al importe de la RGI que pudiera corresponder en función del número de personas miembros de la unidad de convivencia, resultando insuficiente para hacer frente tanto a los gastos asociados a las necesidades básicas como a los gastos derivados de un proceso de inclusión social y/o de mejora de la situación laboral.

efectos de tal medida sobre el empleo pueden no ser importantes en determinadas economías y que puede tener un efecto negativo sobre los precios. Por último, conviene no perder la perspectiva de que la cuña fiscal en España no es de las más altas de la UE.

En cuanto al gasto en prestaciones sociales, supuso un 19,6% del PIB en 2008 y, como media, es de 6.181 euros por habitante. Se dedica fundamentalmente a las funciones de vejez y enfermedad/asistencia sanitaria, que absorben casi tres cuartas partes del gasto total. Con respecto a los países de la UE-27, el esfuerzo realizado es un 28% inferior a la media y está a gran distancia del de los países del norte que cuentan con los sistemas de protección social más desarrollados. La intensidad del gasto sí alcanza la media de la UE-27, pero de nuevo es muy inferior a la de los países mencionados²⁵.

La evolución habida entre 1995 y 2008 presenta claroscuros. Por un lado, el porcentaje del PIB dedicado a las prestaciones sociales apenas ha experimentado variación. Ello supone que en los años de crecimiento económico no se ha aumentado el esfuerzo dedicado a la protección social, así que las diferencias existentes con los países más avanzados de la UE apenas se reducen. Por otro lado, en cuanto al gasto por habitante, aunque presenta un aumento considerable, se sitúa muy por debajo del de los países del norte.

A nuestro juicio, los importantes niveles de crecimiento económico habidos entre 1995 y 2007 hubieran permitido dedicar más recursos a satisfacer las necesidades sociales y reducir el importante déficit existente en esta área con respecto a las economías más avanzadas. La actual debilidad de las economías junto con los problemas de financiación que aquejan a los sectores públicos de las economías de la UE, entre las que se encuentra la nuestra, dibujan un panorama preocupante en cuanto al mantenimiento de los sistemas de protección social en sus niveles actuales.

La recuperación de la senda de crecimiento junto con reformas fiscales de calado que incrementen los ingresos públicos hasta alcanzar niveles de presión fiscal similares a los de los países del norte, son requisitos indispensables para configurar un horizonte de mejora y desarrollo pleno de los sistemas de protección social en los países del sur.

Las transformaciones socioeconómicas y demográficas habidas en los últimos 30 años implican un aumento de las necesidades sociales. Se trata, en ocasiones, de situaciones complejas que requieren intervenciones más allá de la mera asistencia eco-

²⁵ Hay que tener en cuenta que nos estamos refiriendo al año 2008, en el que la crisis apenas había comenzado. Posteriormente, el esfuerzo en protección social ha crecido. Así, entre 2008 y 2009 el gasto en protección social ha pasado de 25,6% del PIB al 28,3% en la UE27 y en el caso de España del 21,6 al 24,5%.

nómica a colectivos vulnerables o excluidos. Sin embargo, nuestros sistemas de protección social están insuficientemente desarrollados para llevar a cabo actuaciones que afronten la multidimensionalidad de estas problemáticas. Alcanzan a actuar solo en algunas de las esferas, entre las que destaca la económica y lo hacen mediante los sistemas de garantía de rentas.

Tomando como referencia los umbrales de pobreza establecidos en la última EPDS, podemos decir que el sistema de garantía de rentas existente en Euskadi permite al menos obtener recursos suficientes para evitar la pobreza a mayores de 65 años, aunque no para alcanzar los niveles de bienestar considerados normales en este territorio. Con respecto a las personas en edad laboral, la cuantía establecida no permite alcanzar el umbral de pobreza.

Se trata de un dispositivo que contribuye a reducir la pobreza dado que permite a los hogares hacer frente a todos o a gran parte de los gastos básicos en cuanto a alimentación, vestido, calzado y vivienda. Proporciona niveles de protección aceptables si hablamos desde el punto de vista de la cobertura de las necesidades esenciales para las personas mayores. Para la población en edad laboral la cobertura es insuficiente incluso restringiéndonos a los gastos básicos del hogar. En ningún caso consigue que sus beneficiarios tengan recursos suficientes como para alcanzar el bienestar y participar en el modo de vida, las costumbres y las actividades normales de nuestra sociedad. Con todo, hay que señalar que el sistema de garantía de rentas tiene un importante impacto en la reducción de las tasas de ausencia de bienestar o pobreza relativa: la EPDS de 2008 calcula que el conjunto de las prestaciones sociales reducen esta tasa en un 60,1% en Euskadi.

La diferente cobertura proporcionada a las personas mayores y a las que están en edad laboral obedece, obviamente, al objetivo de garantizar ingresos sin que ello suponga un desincentivo para la actividad laboral remunerada lo cual es, desde luego, un aspecto a tener en cuenta a la hora de diseñar dispositivos de garantía de renta. Sin embargo, el hecho de que subsidios cuyas cuantías ni siquiera alcanzan para cubrir los gastos esenciales del hogar y mucho menos para alcanzar el bienestar puedan desincentivar la búsqueda de empleo, nos lleva a interrogarnos sobre los niveles salariales que pueden obtener determinados colectivos en el mercado de trabajo²⁶.

Las modificaciones habidas en los últimos años en los mercados laborales y a las que ya hacíamos referencia anteriormente, han limitado de manera muy importante el potencial inclusivo del empleo por su inestabilidad o su baja remune-

²⁶ Según el «Estudio de las personas receptoras de renta básica» realizado por el Departamento de Justicia, Empleo y SS del Gobierno Vasco en 2008 (los datos son de 2006), un 27% de las personas receptoras trabajaba (entre los hombres un 23% y entre las mujeres un 28,9%), pero obtenía unos ingresos inferiores a los entonces establecidos para la renta básica, así que se les complementaba hasta esa cuantía.

ración, lo que afecta de manera especial a los colectivos de difícil empleabilidad, entre los que se encuentran las personas beneficiarias de la RGI. Desde esta perspectiva, responder de manera adecuada a las necesidades sociales requiere, además de tener unos dispositivos de protección social más desarrollados, impulsar políticas y reformas que conduzcan a un mercado de trabajo más inclusivo.

Volviendo a la cobertura proporcionada por el sistema de garantía de rentas en Euskadi, hay que señalar que la protección procede fundamentalmente de los dispositivos contributivos y dentro de los asistenciales, únicamente de la RGI. El resto de las prestaciones asistenciales no proporcionan a sus beneficiarios medios suficientes para alcanzar los umbrales de pobreza. Si la RGI no complementase estas prestaciones, nos encontraríamos con bolsas de pobreza más importantes y similares a las del conjunto del Estado. Los datos de la última EPDS nos indican que, como ya hemos dicho anteriormente, la reducción de las tasas de ausencia de bienestar debida a las transferencias sociales es del 60,1% para Euskadi, mientras que para el conjunto del estado solo llega al 48,7%. De esta reducción, una parte es debida a las pensiones de jubilación y supervivencia (el 44,2% en Euskadi y el 38,5% en España) y otra parte (15,9% y 10,3% respectivamente) al resto de prestaciones, entre las cuales es la RGI la que explica la diferencia entre Euskadi y el resto del Estado²⁷. Podemos decir entonces que, la RGI, a pesar de las limitaciones en cuanto a los colectivos a los que protege y en cuanto a su importe²⁸, constituye una barrera vital para la lucha contra la pobreza en este territorio.

Recientemente se ha producido un endurecimiento en los requisitos para acceder a esta prestación y un recorte de su cuantía con el objetivo de garantizar su mantenimiento en una situación de reducción de los ingresos públicos. Asimismo, se pretende impulsar activación laboral de los beneficiarios de la misma. Es muy probable que estas medidas dejen sin cobertura a una parte de sus potenciales beneficiarios, con lo que se produciría un ascenso de la pobreza.

A nuestro juicio, es en las épocas de crisis y de escasez de empleos cuando las políticas de garantía de rentas deberían ser reforzadas, y no sólo por cuestiones de tipo social, sino también porque frenan el agudizamiento de la recesión y la destrucción de empleo, dado que las prestaciones tienen un efecto estabilizador de la demanda²⁹.

²⁷ En 2007, el importe medio de las rentas mínimas para un hogar de una sola persona era en el conjunto del Estado de 375,6 €/mes y en Euskadi era de 588,6 €/mes (Rodríguez Cabrero, 2009).

²⁸ Hay que señalar que la reducción de las tasas de ausencia de bienestar debida a las transferencias sociales en Euskadi aunque superior a la del conjunto del Estado (60,1% frente a 48,7%), está a una distancia importante de la de países como Alemania, Holanda, Francia o Suecia (alrededor del 70%).

²⁹ Un reciente estudio elaborado por el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco (2010) señala que la RGI ha contribuido a mantener 26.770 puestos de trabajo que, de lo contrario, se hubieran perdido por la crisis.

Por otro lado, la eficacia de las políticas de activación en su doble perspectiva de inserción laboral e inserción social depende de tres factores: de la continuidad de la prestación y cierta intensidad protectora de los programas, de la cualificación y el nivel de precariedad de las personas en paro y también del capital relacional con que cuentan las personas en situación de vulnerabilidad, factores todos ellos no siempre coincidentes (Rodríguez Cabrero, 2009). Desde esta perspectiva, la activación hacia el empleo de los beneficiarios de asistencia social, debería llevarse a cabo teniendo en cuenta que el colectivo es diverso y que no todas estas personas son efectivamente empleables.

Una parte de ellas son de muy difícil empleabilidad incluso a largo plazo, porque además de formación, les faltan habilidades sociales y culturales básicas. Precisan de programas de larga duración, en los que el acompañamiento sea constante. Aún así, su inserción en el mercado laboral ordinario es muy poco probable.

Otra parte de los beneficiarios, más bien beneficiarias porque la mayoría son mujeres, no están disponibles para el empleo porque en sus hogares realizan tareas de cuidado de personas dependientes. Precisarían formación y además, una mejora importante de los servicios públicos de cuidado para poder insertarse en el mercado laboral.

Otro conjunto de estas personas, dada la situación actual del los mercados laborales, solo pueden conseguir empleos inestables y/o de baja remuneración que les sirven para «ir tirando», pero difícilmente para salir definitivamente de los programas de asistencia.

Por último, para el grupo de personas empleables, es necesario dedicar más recursos a las políticas activas de empleo. El déficit de nuestra economía en este aspecto con respecto a los países del norte de Europa, es muy importante y además, es necesario también modificar la composición de estas políticas, dedicando menos recursos a incentivar la contratación y más a la formación, orientación, intermediación y creación directa de empleo.

Los dos primeros grupos formarían el colectivo de beneficiarios cronificados en el cobro de la RGI. Según el estudio anteriormente citado, alrededor de un 57% de ellos llevaba 3 ó más años percibiendo la prestación. Los dos últimos grupos (empleables) serían personas que cobraban la prestación desde hacía entre 1 y 2 años (37,7%) o bien que salían y entraban de la prestación (tan solo un 5%). De estas cifras cabría deducir que hay un grado de cronicidad importante, pero esta conclusión debe ser matizada porque del total de personas beneficiarias de la RGI, un tercio son jubiladas, pensionistas o amas de casa que ni se encuentran activas ni tienen visos de estarlo.

A nuestro juicio, dada la actual situación existente en el mercado laboral, la diversidad de situaciones de las personas beneficiarias de la RGI y el todavía escaso

desarrollo de las políticas activas de empleo, el impulso de la activación debe hacerse con cautela para no dejar desprotegidos a colectivos vulnerables. Una estrategia de activación que favorezca la integración social y la movilidad de la población excluida, debe buscar su empleabilidad a largo plazo, mejorando sus competencias, sus capacidades, su salud física y mental, su capacidad para establecer contactos sociales, sus sentimiento de pertenencia a la sociedad y su ciudadanía (EAPN, 2005). Esta sería la mejor manera de evitar la cronificación de colectivos en el cobro de prestaciones asistenciales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRIBA, A. y GUINEA, D. (2008): «Protección social, pobreza y exclusión social: el papel de los mecanismos de protección de rentas», en *VI Informe Foessa sobre exclusión y desarrollo social en España*. Fundación Foessa, pp. 325-346.
- BERGHMAN, J. (1995): «Social exclusion in Europe: policy context and analytical framework» en Room, G. (ed.) *Beyond the threshold*. The Policy Press. University of Bristol.
- BONNY, Y. y BOSCO, N. (2002): «Income support measures for the poor in European cities» en Saraceno, Ch. (ed.) *Social assistance dynamics in Europe. National and local poverty regimes*. The policy press, Bristol, pp. 81-126.
- CES vasco (2007): *La protección social como elemento clave de la política social de la UE y de la CAPV*. Consejo Económico y Social Vasco.
- CES vasco (2009): *Memoria socioeconómica de 2008 CAPV*. Consejo Económico y Social Vasco.
- CES vasco (2010): *Memoria socioeconómica de 2009 CAPV*. Consejo Económico y Social Vasco.
- COMISIÓN EUROPEA (2011) Tax reforms in EU member status 2011. Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/ee-2011-5_en.pdf
- De LA FUENTE LAVÍN, M. (2006): *El sistema de pensiones en España. Evolución y perspectivas de futuro*. Comares.
- EAPN-European Anti-Poverty Net (2005): «Criterios para una Buena activación». <http://www.eapneuskadi.net>.
- GARCÍA MARTÍNEZ, J.R. (2009): «Imposición y protección social: efectos sobre el nivel de empleo en la OCDE». Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas. WP-EC 2009-10. <http://www.ivie.es>
- GOBIERNO VASCO (2008): Estudio de las personas receptoras de renta básica. Departamento de Justicia, Empleo y SS.
- GOBIERNO VASCO (2010): *Estudio comparado del impacto de las prestaciones de garantía de ingresos en el estado de bienestar en Euskadi y en España*. Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco.
- http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.net/r45-nothome/es/contenidos/noticia/estudio_impacto_prestaciones/es_estudio/adjuntos/Informe%20impacto%20prestaciones.pdf
- GOMEZ URANGA, M. (1995): *La protección social en Euskal Herria*. Fundación Manu Robles-Aranguz.
- LÓPEZ CUMBRE, L. (2010): «Protección social y comunidades autónomas». XXI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la SS. Barcelona.
- MORENO, L. y SERRANO, A. (2007): «Europeización del bienestar y activación», *Política y Sociedad*. Vol.44, nº2.
- NAVARRO, V., TORRES, J. y GARZÓN, A. (2011): *Hay alternativas. Propuestas para crear empleo y bienestar social en España*. ATTAC. <http://www.rebellion.org/docs/138182.pdf>
- PÉREZ ERANSUS, B. (2005): *Políticas de activación y rentas mínimas*. Fundación Foessa, Madrid.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2004): *El Estado del bienestar en España: debates, desarrollo y retos*. Fundamentos.
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2009): *Valoración de los programas de rentas mínimas en España*, Comisión Europea
- www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of.../2009.../spain-1-2009-es
- ROOM, G. (1995): *Beyond the threshold*. The Policy Press. University of Bristol.
- STARRIN, B., KALENDER-BLOMQVIST, M., FORSBERG, E. y RANTAKEISU, U. (2000): «International debate on social exclusion» en Kieselbach, T. (Ed.) *Youth unemployment and social exclusion. Comparison of six european countries*. Leske+Budrich. Opladen.