

Grado de Relaciones Laborales y Recursos Humanos  
UNIVERSIDAD DE VALLADOLID  
Facultad de Ciencias del Trabajo



# POLÍTICAS DE EMPLEO Y SUS EFECTOS SOBRE LA POBREZA

Autora: M<sup>a</sup> Adoración Gil Pelayo

**Año académico 2013/2014**

# POLÍTICAS DE EMPLEO Y SUS EFECTOS SOBRE LA POBREZA

1.	INTRODUCCIÓN .....	3
1.1	Objetivo .....	3
2.	CONCEPTO DE POBREZA A LO LARGO DE LA HISTORIA .....	4
2.1	Concepto y Evolución .....	4
3.	LOS INDICES DE POBREZA EN EUROPA Y ESPAÑA.....	6
3.1	El indicador AROPE .....	6
3.2	Situación y evolución de la pobreza en las comunidades españolas .....	9
4.	EMPLEO, PRIVACIÓN Y POBREZA .....	10
4.1	Empleo .....	10
4.2	Pobreza y privación.....	11
5.	GASTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL.....	13
5.1	El gasto Público en Protección Social.....	15
5.2	El Gasto Público función Desempleo .....	16
6.	POLITICAS DE EMPLEO .....	17
6.1	Concepto de Políticas de Empleo .....	17
6.2	Funciones de las Políticas de Empleo .....	18
6.3	Clasificación de las Políticas de Empleo.....	19
6.3.1	Políticas Activas de Empleo .....	22
6.3.2	Políticas Pasivas de Empleo .....	23
7.	EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO .....	29
7.1	Prestaciones por desempleo .....	31
7.2	Diferencias por Comunidades Autónomas .....	34
8.	CONCLUSIONES .....	36
9.	BIBLIOGRAFIA .....	39

# 1. INTRODUCCIÓN

## 1.1 Objetivo

La grave crisis económica que atraviesa nuestro país, y la preocupante situación que se está viviendo en muchos de los hogares españoles, nos lleva a hacer una reflexión sobre el tema, y ver cómo ha cambiado el concepto de pobre y de pobreza. Así mismo, en esta reflexión, la pregunta que se plantea es, qué políticas se están llevando a cabo desde el gobierno, y si son o no las adecuadas para mitigar los efectos de esta crisis devastadora. Por ello, este trabajo se realiza un recorrido por el concepto de pobreza, describiendo tanto su concepto como sus componentes, para a continuación analizando cuál es la situación en la que se encuentra España.

Una vez descrita esta situación se hace un repaso por las diferentes políticas de protección social que tratan de contrarrestar la pobreza, comparando la situación entre unas Comunidades Autónomas y otras.

Por último se hace un análisis detallado de las políticas de empleo en España y sus CC.AA., describiendo las diferentes medidas activas y pasivas que se están realizando y cómo han evolucionado. Estas medidas se analizan también a escala regional, para de esta forma poder constatar si están teniendo los efectos deseados y si un mayor esfuerzo lleva aparejado mejores resultados. O si por el contrario mayores esfuerzos conllevan un incentivo para que la población pobre no luche por salir de esa situación, opinión que se popularizó por algunos estudiosos clásicos de las ciencias sociales.

Para realizar este trabajo se ha acudido a diferentes autores y fuentes, destacando los informes realizados por Cáritas Española, la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, del INE, Eurostat, el Ministerio de Empleo y Seguridad social y el Ministerio de Administraciones Públicas.

## 2. CONCEPTO DE POBREZA A LO LARGO DE LA HISTORIA

### 2.1 Concepto y Evolución

Definir la pobreza no es fácil. No existe una definición única y clara del concepto de pobreza, ni tampoco un método universal para medirla y cuantificarla. La Real Academia de la Lengua, la define como “Falta, escasez”, y al pobre como “Necesitado. Persona que no tiene lo necesario para vivir”.

Por ello, podemos pensar que el concepto de pobreza está vinculado al de bienestar, y el de pobre al del individuo que no ha alcanzado un nivel de bienestar mínimo. El Consejo de Europa<sup>1</sup>, en diciembre de 1984, amplía el concepto de pobreza dado en su redacción de 1975, y establece la siguiente definición:

*“Se consideran pobres aquellas personas, familias o grupos de personas a quienes las limitaciones de sus recursos, culturales, materiales y sociales, son a tal punto limitados, que quedan excluidos del tipo de vida mínimamente aceptable en el Estado miembro en que habitan”.*

En la actualidad, la pobreza es un concepto más amplio que una mera falta de ingresos. Así entendemos que se vive en pobreza si las tasas de mortalidad infantil son muy elevadas, no poder acceder a la educación, carecer de una vivienda digna, altos índices de violencia y delitos, no tener acceso a la justicia y a los tribunales, exclusión del proceso político y de la vida de la comunidad....Es decir, no podemos limitar la pobreza solo a la dimensión de falta de recursos económicos, sino que debemos tener en cuenta otras dimensiones, como son vivienda, educación, salud, grado de integración en la sociedad, etc., y el tiempo durante el cual un individuo sufre estas privaciones o limitaciones.

En 1995, la O.N.U.<sup>2</sup> define la pobreza como:

*“La condición caracterizada por una privación severa de necesidades humanas básicas, incluyendo alimentos, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información. La pobreza depende no solo de ingresos monetarios sino también del acceso a servicios”.*

En épocas precedentes, las manifestaciones de la pobreza eran muy distintas; sin embargo, el problema de la desigualdad social ha sido una realidad común a todas las sociedades, y desde las primeras civilizaciones se desarrollaron formas de

---

<sup>1</sup> Consejo de Europa. Constituido el 5 de mayo de 1949 por el Tratado de Londres. Es una organización internacional destinada a promover y defender, mediante la cooperación de todos los estados de Europa, la configuración de un espacio político y jurídico común en el continente, basado en la Democracia, los Derechos Humanos y el Estado de Derecho.

El 19 de diciembre de 1984, amplió la definición dada en 1975, añadiendo y especificando que la falta de recursos se refiere tanto a los materiales como a los culturales y sociales.

<sup>2</sup> ONU. La Organización de las Naciones Unidas, fue fundada el 24 de octubre de 1945 en San Francisco (California), por 51 países al término de la Segunda Guerra Mundial, con la firma de la Carta de las Naciones Unidas, con el propósito de promover la paz mundial.

exclusión y marginación social. Pudiéndose observar claramente cómo las diferencias sociales estaban presentes en su forma de vida y en su organización social, siendo la expresión máxima de esta desigualdad la figura de la esclavitud.

Avanzando un poco en la historia, llegamos a la Edad Media, y nos encontramos con dos tipos de pobreza:

- La pobreza voluntaria: formada por las personas que libremente, y, por motivos religiosos, decidían hacer voto de pobreza, abandonando su modo de vida, pasando a depender de la caridad de los demás. Es aquí, en el siglo XIII, cuando surgen las Órdenes Mendicantes, reclamando la vuelta a la pobreza originaria de la iglesia.
- La pobreza involuntaria: formada por todas aquellas personas que se hallan en este estado de necesidad, sin desearlo. En este grupo, podemos encontrar a los ancianos, enfermos, viudas, huérfanos, siervos y cautivos, a quienes la sociedad medieval entendía que debía de socorrer tanto a nivel económico como cristiano, y por otro lado, también lo integran aquellas personas que han llegado a un grado de pobreza por motivos económicos o políticos.

En la Edad moderna, sin embargo, el concepto de pobre evoluciona, pasando de ser imagen de Cristo, a ver al pobre como alguien que vive a costa de los demás y no quiere trabajar. Aparecen las figuras del falso pobre, del vagabundo y del vago, término con el que se designaba a la persona que no trabajaba pudiendo hacerlo.

Las ciencias sociales comienzan a interesarse por la pobreza con el auge de las corrientes liberales del pensamiento así como la implantación del sistema capitalista en el mundo occidental.

De esta época, podemos destacar la tradición inglesa en el estudio del problema con la prolongada controversia que suscitó la Ley de Pobres<sup>3</sup>, destacando Cantillon, Smith, Malthus y Ricardo, que abordaron la problemática realizando críticas a la Ley existente en Inglaterra desde el siglo XVII.

La Ley de Pobres isabelina exigía que cada comunidad se hiciera cargo de sus pobres. Establecía el principio de domicilio como prueba para tener derecho a las ayudas, y decretaba que el socorro sólo podía ser concedido en recompensa por trabajos realizados en los lugares destinados a socorrer a los pobres, con el fin de terminar con “el vagabundeo”. El nuevo sistema caritativo gubernamental proporciona ayudas al pobre pero le prohíbe mendigar fuera de un territorio determinado, penalizando fuertemente la salida del mismo.

---

<sup>3</sup> Ley de Pobres. En inglés *Poor Laws*. Ley promulgada en Inglaterra en 1603, que agrupó y refundió todas las Leyes que existían hasta el momento sobre el socorro a los pobres y personas necesitadas, aprobadas por el Parlamento durante el siglo anterior.

Ricardo y Malthus, apoyaron las nuevas Leyes de Pobres, menos sociales, que habían surgido en Inglaterra, y que tendían a empeorar la situación de los pobres. Consideraban que mantener y perpetuar las ayudas a los indigentes, producía un efecto contrario, ya que al cubrir las necesidades de los pobres, éstos se acomodaban y no hacían nada por salir de ese estado de pobreza; siendo ésta la causa del aumento del vicio de la población necesitada. Adam Smith, centró sus críticas en las restricciones de movilidad de los pobres.

Estas posturas que consideran a las ayudas como medidas negativas debido a su carácter desmotivador sobre los pobres, siguen presentes hoy en día en el pensamiento de muchas personas, por lo que en este trabajo se pretende constatar si mayores ayudas, en este caso en la protección que se da a los desempleados, suponen mayores índices de pobreza o justo lo contrario.

### **3. LOS INDICES DE POBREZA EN EUROPA Y ESPAÑA**

Uno de los objetivos prioritarios de Europa ha sido siempre reducir el nivel de pobreza y exclusión social. Más si cabe en el momento actual donde la crisis económica ha impedido que se lograsen los objetivos que se plantearon en Lisboa en el año 2000 para el año 2010, y que incentivó que surgiera la conocida como Estrategia Europa 2020, cuyo fin es lograr una serie de objetivos para este año, entre los que se encuentra reducir en al menos 20 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social, de los 115 millones que había en 2010.

Este objetivo se ejecuta a nivel nacional. En España, el Programa Nacional de Reformas de 2012, marca como objetivo reducir entre 1.400.000 y 1.500.000 (en el período 2009-2019) el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social.

#### **3.1 El indicador AROPE**

El indicador **AROPE**<sup>4</sup>, recoge desde un punto de vista multidimensional a las personas en riesgo de pobreza y exclusión social. El indicador se representa como el porcentaje entre estas personas respecto al conjunto de la población. Es por tanto un indicador de incidencia de la pobreza, no de la intensidad de la misma.

---

<sup>4</sup>Al grupo de personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social según la Estrategia Europa 2020 se les denomina ERPE (personas En Riesgo de Pobreza y/o Exclusión) o las siglas en inglés AROPE (At Risk of Poverty and/or Exclusión).

Como vimos anteriormente, el concepto de pobreza admite diversas acepciones, lo que implica la posibilidad de construir diferentes índices según el criterio que se tome. En la Estrategia Europa 2020 se ha escogido un criterio multidimensional, elaborando un indicador agregado que recoge a las personas en riesgo de pobreza y exclusión social. Este indicador, conocido por sus siglas en inglés (AROPE), recoge a las personas que están en alguna de estas tres situaciones:

**Pobreza monetaria:**

Este indicador engloba a los individuos cuya renta está situada por debajo del umbral de pobreza, entendido éste como el 60% de la renta mediana de dicho país.

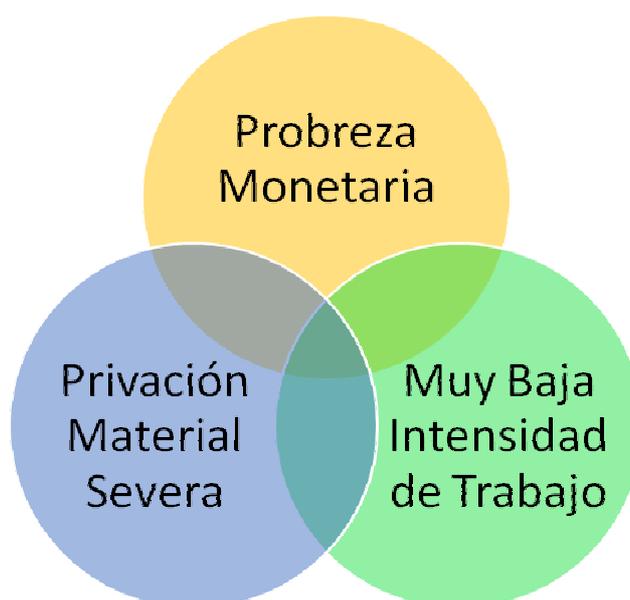
**Privación material severa:**

Incluye a los hogares que no tienen acceso al menos a 4 de los 9 bienes o servicios considerados básicos por las instituciones europeas (pagar el alquiler, la hipoteca o las facturas de agua, luz, mantener su hogar a una temperatura adecuada, hacer frente a gastos imprevistos, comer carne o proteínas regularmente, ir de vacaciones, tener televisor en color, lavadora, coche, teléfono).

**Muy baja intensidad de trabajo:**

Aquí no se mide la pobreza monetaria sino que considera excluidos a aquellos hogares en que la mayoría de sus miembros no tiene empleo. El umbral queda establecido en el 20% de la capacidad laboral de las personas en edad de trabajar de dicho hogar.

Hay que señalar que el indicador AROPE recoge a las personas situadas en cualquiera de estas situaciones, siendo la pobreza y la exclusión más severas si se cumplen los tres criterios.



A continuación recogemos los datos de la situación y evolución de los índices de pobreza en España y Europa.

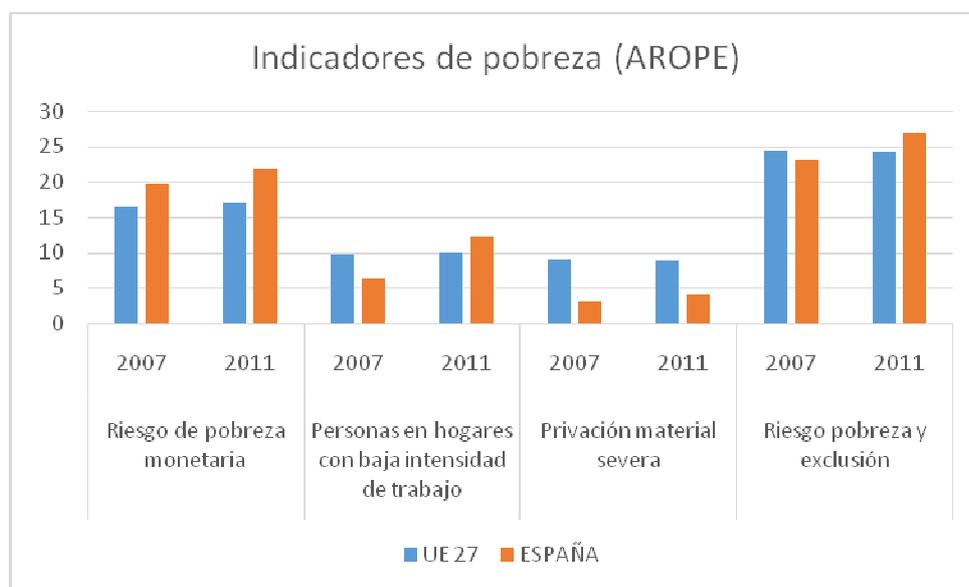
**Tabla 1: Índices de pobreza en España y Europa**

AROE	Indicadores subyacentes de pobreza						Indicador agregado AROPE	
	Riesgo de pobreza monetaria		Personas en hogares con baja intensidad de trabajo		Privación material severa		Riesgo pobreza y exclusión	
	2007	2011	2007	2011	2007	2011	2007	2011
UE 27	16,5	16,9	9,7	10	9,1	8,8	24,4	24,2
ESPAÑA	19,7	21,8	6,3	12,2	3	3,9	23,1	27,7

Fuente: Eurostat

Estos indicadores de pobreza reflejan claramente cómo España supera los niveles medios de Europa y, además, cómo estos porcentajes se han incrementado en mayor proporción en nuestro país que en el resto de la Unión Europea.

Si trasladamos los datos de la tabla anterior a un gráfico de barras, el resultado sería el siguiente:



Fuente: Eurostat

El tipo de hogar es determinante en la probabilidad de estar en riesgo de pobreza, siendo las familias monoparentales las que están en peor situación. Por otro lado personas que viven solas tienen mayor riesgo de pobreza que la media. Esto muestra que los factores clásicos para estar en riesgo de pobreza continúan estando presentes en nuestra sociedad a pesar del paso del tiempo y los esfuerzos realizados.

Siguiendo con el análisis de los datos se constata que un mayor nivel de estudios lleva aparejado un riesgo de pobreza inferior. Así por ejemplo las personas con estudios universitarios son las que tienen menores tasas de pobreza (en torno al 12% en España y al 10% en Europa).

### 3.2 Situación y evolución de la pobreza en las comunidades españolas

Según los datos obtenidos en la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV), elaborada por el INE, la Tasa de Riesgo de Pobreza<sup>5</sup> en las diferentes Comunidades Autónomas no es homogénea. Como podemos observar las comunidades que se encuentran más al sur de nuestro país, son las que mayor tasa de pobreza ostentan. Mientras que regiones del norte de España, tienen unos índices de pobreza mucho más bajos, como es el caso de Navarra, que es la comunidad que menor riesgo de pobreza presenta en todos los periodos comparados.

Tabla 2: Tasa de Riesgo de Pobreza por CCAA

Comunidades	Tasa de Riesgo de Pobreza				
	2008	2009	2010	2011	2012
Andalucía	29,5	28,4	29,6	32,4	31
Aragón	15,4	12	15,3	16,4	19,5
Asturias	13,1	13,2	12,5	10	16,9
Islas Baleares	14,4	16,7	20,3	19,9	24,2
Canarias	27,9	30	33,3	35	33,2
Cantabria	11,2	13,3	18,2	18,6	14,9
Castilla y León	23,6	19,8	21,2	20,6	17,3
Castilla - La Mancha	29,5	29	30,2	33,6	33,1
Cataluña	13,4	15,4	15,9	17,6	16,8
Comunidad Valenciana	22,3	18,6	22,7	20,6	23,8
Extremadura	37,9	34,2	38,9	30,9	34,1
Galicia	21,2	18,6	17,1	19,1	16,8
Madrid	15	14,8	14,2	15,5	15
Murcia	26	30,5	29,9	26,6	29,9
Navarra	5,9	7,6	7,7	9,6	8,1
País Vasco	10,4	8,4	12,2	11,5	12,6
La Rioja	21,4	20,5	21,1	23,9	18,8
Ceuta	48,9	40,5	29,9	26,3	36,2
Melilla	26,1	33,5	27,5	33,4	36,6

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). INE.

La evolución que presenta nuestra comunidad, es muy positiva. Si observamos la evolución de la Tasa de Riesgo, vemos cómo al inicio del periodo estudiado, presenta un índice el 23,6%, descendiendo en los periodos siguientes, a excepción de periodo comprendido entre 2009 y 2010, en el que hubo un pequeño repunte

<sup>5</sup> Tasa de Riesgo de pobreza: Es el porcentaje de personas que viven en hogares cuya renta total equivalente está por debajo del umbral de pobreza.

frente al ejercicio anterior. Al finalizar el año 2012, Castilla y León, arroja un porcentaje de riesgo del 17.3%, lo que nos puede llevar a pensar que la economía en Castilla y León se mantiene dentro de las comunidades en las que menor riesgo de pobreza existe.

## 4. EMPLEO, PRIVACIÓN Y POBREZA

### 4.1 Empleo

Como se sabe, durante los últimos años el mercado de trabajo en España ha registrado los peores resultados de la etapa democrática. Sólo en 2012, según la Encuesta de Población Activa, se perdieron 850.000 empleos que, sumados a la reducción de años anteriores, suponen una caída durante la crisis de más de tres millones y medio de puestos de trabajo en el volumen de ocupación. Además, la tasa de desempleo es dos veces y media más alta que el promedio de Europa.

En la siguiente tabla podemos apreciar cómo el número de personas desempleadas ha ido aumentando de forma vertiginosa, ya que la destrucción de puestos de trabajo ha sido notable. Este aumento, afecta tanto a hombres como a mujeres. Por otro lado, el tramo de edad, en el que el número de parados es más preocupante, es el comprendido entre los 25 y 44 años, seguido de los mayores de 45 años.

Este es el motivo de que a finales de 2012 el porcentaje de hogares en el que todos los miembros de la familia estaban sin trabajo se había cuadruplicado. En términos absolutos, podemos decir que se ha pasado de 380.000 hogares en esa situación antes de la crisis, a más de 1.800.000 hogares a finales del año 2012.

Además, la tasa de paro de los sustentadores principales de las familias ha crecido más rápido que el conjunto de la población activa, y el porcentaje de hogares en los que todos los miembros de la familia están sin trabajo se había más que cuadruplicado a finales del 2012, pasando de algo menos del 2,5% del total hasta el 10,6%.

Como datos especialmente preocupantes podemos destacar, por un lado, el agravamiento del desempleo juvenil (una tasa de paro del 55% para los menores de 25 años) y, por otro, el aumento de la duración del desempleo (a finales de 2012, el porcentaje que llevaban en tal situación más de un año superaba también el 55%).

No obstante, también hay que destacar que tener empleo no exime de tener riesgo frente a la pobreza, pero sí reduce sus probabilidades.

**Tabla 3: Número de parados por sexo, edad y periodo**

	2008	2009	2010	2011	2012
<b>HOMBRES</b>					
De 16 a 24 años	168,4	255,1	253,1	247,6	253,8
De 25 a 44 años	591,9	996,4	1098,1	1098,3	1196,1
De 45 y más años	386,6	581,5	679,3	757,3	891,8
<b>MUJERES</b>					
De 16 a 24 años	136,2	185,9	199,3	207,6	221,6
De 25 a 44 años	743,2	994,3	1109,1	1150,5	1249,6
De 45 y más años	513,5	630,9	721,9	795,8	907,4
<b>TOTAL</b>	<b>2539,8</b>	<b>3644,1</b>	<b>4060,8</b>	<b>4257,1</b>	<b>4720,3</b>

Fuente: INE. Mercado Laboral. Nº de Parados Registrados. Unidad: Miles de personas (Media Anual)

## 4.2 Pobreza y privación

La evolución de la pobreza en nuestro país y en Europa ha venido experimentando un mal comportamiento en los últimos años. La Encuesta de Condiciones de Vida de 2012, elaborada por el INE, sitúa la pobreza relativa en una tasa superior al 21% de la población total. Teniendo en cuenta que en 2007 esta tasa era del 19,7%, se observa un incremento muy importante durante la crisis, sin precedentes previos en un intervalo temporal tan breve.

Si nos fijamos en la evolución del porcentaje de hogares sin ingresos, es decir, hogares que no reciben remuneraciones del trabajo, prestaciones de desempleo o de la Seguridad Social, observamos que desde un 2% anterior a la crisis se pasó a finales del 2012 al máximo histórico del 3,7%, que supone más de 630.000 hogares. Es éste uno de los datos más duros de los efectos de la crisis y la ralentización de la actividad económica.

Finalmente, el porcentaje de hogares que no tienen capacidad para afrontar gastos imprevistos pasó del 30% en 2007 al 44,5% en 2012, mientras que los que declaran retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda habitual (hipoteca, alquiler, recibos de gas, comunidad, etc.) aumentaron en ese mismo período desde el 5% al 7,4%. Los indicadores sintéticos, como sufrir carencias en al menos tres conceptos de una lista de siete (no poder permitirse una semana de vacaciones al año, una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días, mantener una vivienda con una temperatura adecuada, no tener capacidad para afrontar gastos imprevistos, tener retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda habitual, no poder permitirse disponer de un automóvil y no poder permitirse disponer de un ordenador personal), confirman el empeoramiento de las condiciones de vida con la crisis.

A continuación se muestran los datos por comunidades sobre carencia<sup>6</sup> en al menos 3 conceptos de una lista de 7, de la Encuesta de Condiciones de Vida del INE.

**Tabla 4: Porcentaje de población en situación de carencia por Comunidad Autónoma**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total nacional	13,3	13,4	15,7	16,7	14,6	17,9	18,2
Andalucía	20,8	17	17,3	22,1	20,5	24,5	23,9
Aragón	4,7	4	6,7	9,8	6,4	7,7	12,1
Asturias	5,4	7,6	6	6,9	5,3	9,5	12
Islas Baleares	13,1	13,6	21,5	20,1	23,8	21,1	23,7
Canarias	19,9	20,4	33,2	19,9	19,5	24,2	26,3
Cantabria	5,9	7,8	9,9	11,9	14	8,6	9,9
Castilla y León	6,5	7,1	9,9	11,6	9,2	11,7	7,2
Castilla-La Mancha	12	12,4	18,6	17,6	16,3	19,8	22,6
Cataluña	12	10,7	12,6	13,9	13,9	18	14,1
Comunidad Valencia	13	17,3	18,1	18,4	13,5	21,2	22
Extremadura	13,6	11,7	12,1	22,8	12,1	16,1	19,5
Galicia	12,6	11	16,4	17	13,2	13,1	15,9
Madrid	10,8	15,5	16	15,2	12,2	14,4	17,1
Murcia	22,2	17,4	24,3	32,2	22,3	27,9	26,7
Navarra	7,5	10,9	11,4	9,6	8,7	11,2	7,3
País Vasco	8,1	6	6	6,6	8,7	6,9	10
La Rioja	12	10,3	14,2	11,7	14,5	14,5	15

Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Nuevamente, podemos observar cómo las comunidades del sur de España, son las que presentan unos mayores índices de carencia, lideradas por Canarias, Baleares y Andalucía, frente a las comunidades del norte.

El comportamiento de Castilla y León, vuelve a ser positivo en este análisis, ya que arroja el menor índice de carencia en el año 2013 y uno de los más bajos en el resto de los periodos analizados.

<sup>6</sup> 1.- "carencia material, Carencia en al menos 3 conceptos de una lista de 7 conceptos":

1. No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año
2. No puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días
3. No puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada
4. No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos.
5. Ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) en los últimos 12 meses
6. No puede permitirse disponer de un automóvil
7. No puede permitirse disponer de un ordenador personal

Todos estos resultados ponen de manifiesto un panorama de creciente empobrecimiento de la sociedad española, mucho peor que en la mayoría de los países europeos.

## 5. GASTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL

En este capítulo se pretende analizar el esfuerzo que realiza España en gastos de protección social en pos de conseguir el Estado de Bienestar, para poder conocer de esta forma si la situación de nuestro país se corresponde con un mayor o menor esfuerzo en estas políticas correctoras.

Para ello se ha acudido a la información disponible en la sección de estadística de la Seguridad Social que recoge los datos del Sistema Europeo de Estadísticas integradas de la Protección Social. (SEEPROS)<sup>7</sup>

Los gastos aludidos se clasifican en nueve funciones:

- Enfermedad / atención sanitaria
- Discapacidad
- Vejez
- Supervivencia
- Familia
- Infancia
- Desempleo
- Vivienda
- Exclusión social

Como se puede observar el esfuerzo en educación no se recoge como protección social si bien este constituye un pilar de la lucha contra la pobreza y del Estado del Bienestar.

En la siguiente tabla, podemos observar la evolución del porcentaje del gasto que ha habido en materia de protección social en el periodo comprendido entre los años 2007 y 2011. De los datos relacionados se desprende que el mayor gasto, y por lo tanto el mayor esfuerzo económico, corresponde a la función Vejez, con un porcentaje en el año 2011 del 34,27%, y la función dotada con el menor gasto es la

---

<sup>7</sup> SEEPROS: Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social. Este Sistema ofrece un marco jurídico destinado a mejorar la utilidad de la recogida de datos actuales, en términos de puntualidad, cobertura y comparabilidad.

función Vivienda, a la que sólo se la dedicó en ese mismo año un porcentaje del 0.89%.

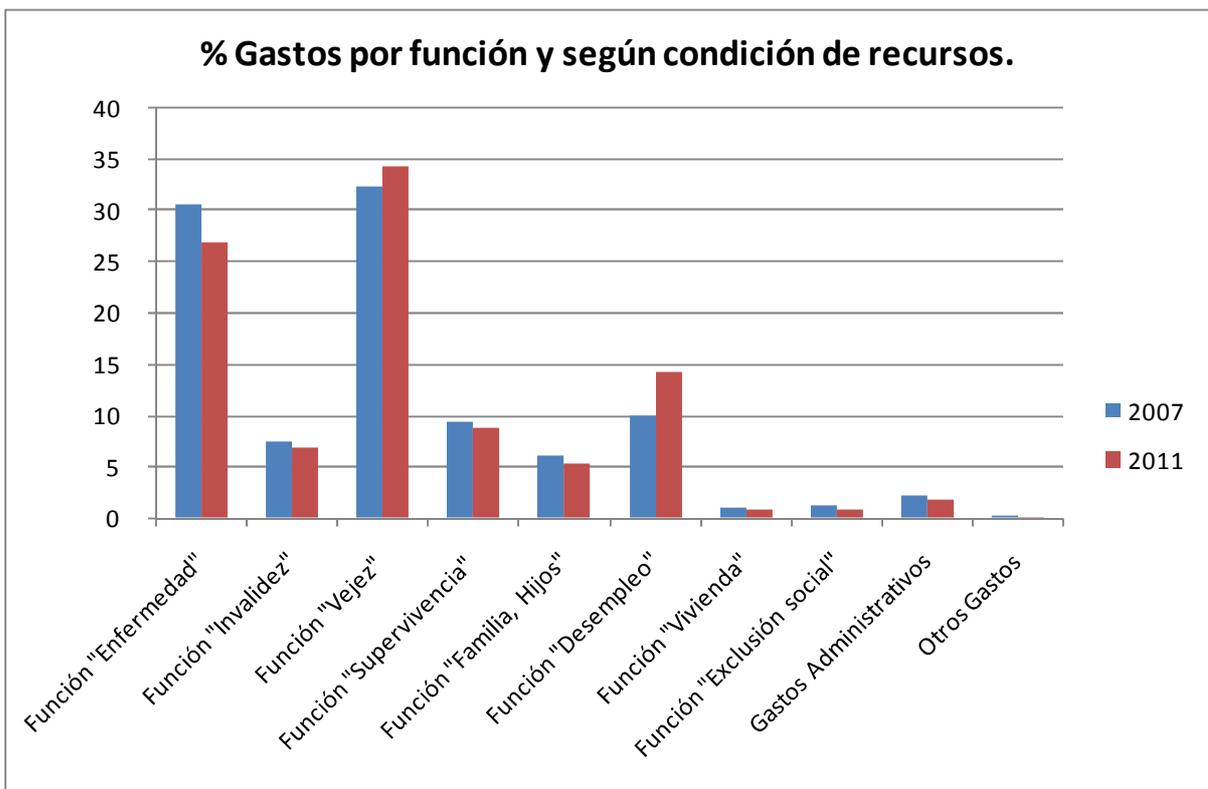
**Tabla 5: Porcentaje de gastos por función y según condición de recursos. 2007-2011**

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>GASTOS</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>PRESTACIONES DE PROTECCIÓN SOCIAL</b>	<b>97,65</b>	<b>97,9</b>	<b>98,01</b>	<b>98,09</b>	<b>98,19</b>
Función "Enfermedad, Atención sanitaria"	30,54	34,49	28,69	27,83	26,88
Función "Invalidez"	7,31	7,15	6,86	6,91	6,92
Función "Vejez"	32,45	32,04	31,73	33,3	34,27
Función "Supervivencia"	9,32	8,92	8,44	8,68	8,78
Función "Familia, Hijos"	6,02	6,12	5,98	5,85	5,29
Función "Desempleo"	9,89	11,28	14,56	13,78	14,34
Función "Vivienda"	0,89	0,86	0,79	0,85	0,89
Función "Exclusión social"	1,23	1,05	0,96	8,89	8,81
<b>GASTOS ADMINISTRATIVO</b>	<b>2,19</b>	<b>2,05</b>	<b>1,96</b>	<b>1,87</b>	<b>1,78</b>
<b>OTROS GASTOS</b>	<b>0,16</b>	<b>0,05</b>	<b>0,04</b>	<b>0,03</b>	<b>0,03</b>

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

No obstante, si analizamos la trayectoria de gasto que han seguido cada una de las funciones, nos damos cuenta que ha habido una disminución del gasto en el período analizado en prácticamente la totalidad de ellas, a excepción de la función Vejez con un incremento de 5.61%, y la función Desempleo que es la que ha experimentado el mayor incremento, con una subida del un 44,99%, comparando los ejercicios 2007 y 2011.

Si trasladamos los datos de la tabla nº 5 a un gráfico de barras, y comparamos la evolución sufrida en cada una de las funciones entre el año 2007, fecha en la que comienza la crisis económica en nuestro país y el 2011, momento en el que la crisis está en su máximo apogeo, podemos ver de forma muy clara el descenso del gasto en casi todas las funciones, como comentábamos anteriormente, y el aumento de las funciones de Vejez, y sobre todo, el aumento arrollador que ha experimentado el gasto en la función Desempleo, debido a la pérdida de puestos de trabajo.

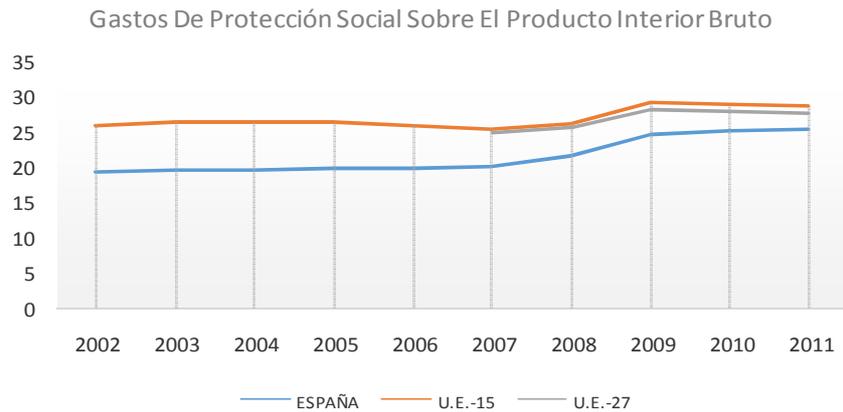


Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

## 5.1 El gasto Público en Protección Social

El Gasto Público en Protección Social de España ha sido uno de los más bajos de la Unión Europea, y aunque cada vez está siendo mayor, no llegamos a los niveles de gastos de nuestros vecinos europeos.

En el siguiente gráfico podemos ver la evolución que ha experimentado este gasto dentro de nuestra economía y podemos compararlo con el resto de los países europeos. En él queda patente que hasta el comienzo de la crisis económica la variación del gasto público en protección social era prácticamente plano. Si bien, a partir del año 2007, cuando la crisis va dejando su huella cada vez más plausible, se hace necesaria una mayor aportación gubernamental con la que poder proteger a los habitantes de los diferentes estados, y la tendencia alcista se dispara, sobre todo en el periodo 2007-2009, ralentizándose el ascenso a partir de esta fecha.



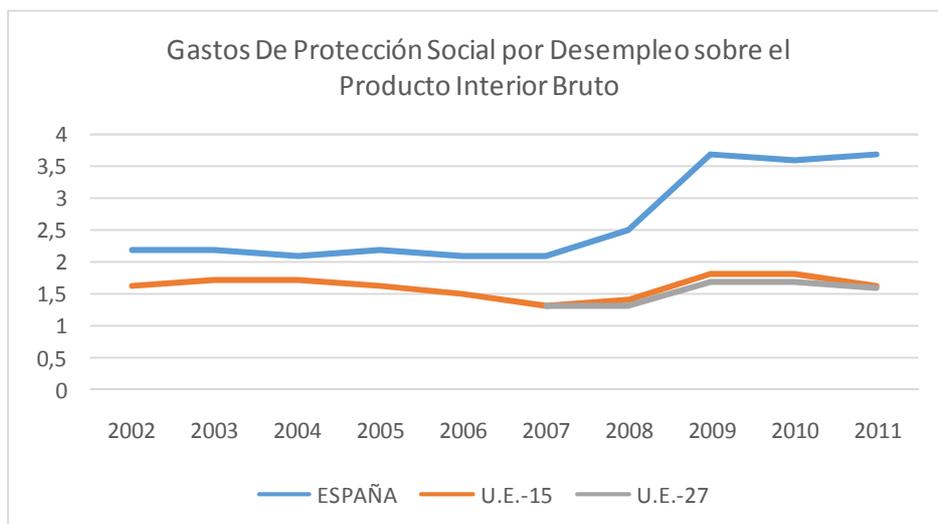
Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social e INE

## 5.2 El Gasto Público función Desempleo

Esta función de SEEPROS incluye el conjunto de actuaciones dirigidas a proteger al trabajador ante la falta de un empleo, así como de mejorar sus probabilidades de incorporarse nuevamente a puesto de trabajo remunerado.

Desempleo es la única función de la Protección Social en la que España lidera el gasto público en porcentaje del PIB, por encima de los promedios europeos. Esto es indicativo de las mayores tasas de paro en España.

En el siguiente gráfico volvemos a comprobar cómo es el año 2007 el punto de partida en el que los gastos en Protección Social aumentan de una forma mucho más brusca tanto en España como en el resto de Europa. Es por ello que en los siguientes epígrafes se analizarán con más detalle las partidas que se destina a este tipo de contingencia.



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social

## 6. POLITICAS DE EMPLEO

### 6.1 Concepto de Políticas de Empleo

La Ley 56/2003 de 16 de diciembre, de Empleo<sup>8</sup>, en su artículo 1, define las políticas de empleo como:

*“La política de empleo es el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las Comunidades Autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción de las situaciones de desempleo y a la debida protección en las situaciones de desempleo.*

*La política de empleo se desarrollará, dentro de las orientaciones generales de la política económica, en el ámbito de la estrategia coordinada para el empleo regulada por el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea”.*<sup>9</sup>

Por su parte, la Constitución Española<sup>10</sup> hace referencia en varios puntos de su articulado, a cómo los poderes públicos, deben velar por garantizar la igualdad de sus ciudadanos y fomentarán el progreso social. Concretamente, estas puntualizaciones se recogen en el artículo 1, en el que se propugna la igualdad de todos los individuos, y en su artículo 9.2, que dice textualmente:

*“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.*

En el artículo 40.1, nuestra Carta Magna establece que los poderes públicos promoverán las condiciones que favorezcan el progreso social y económico, y para favorecer de la forma más equitativa posible una distribución de la renta, realizarán una política orientada al pleno empleo, que garantice una estabilidad económica.

Por su parte, el artículo 41 de la Constitución, establece que los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que

---

<sup>8</sup> Ley 56/2003 de 16 de diciembre, de Empleo. Jefatura de Estado. BOE núm. 301, de 17 de diciembre de 2003. Referencia: BOE-A-2003-23102. Última modificación 1 de marzo de 2014.

<sup>9</sup> Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Firmado el 25 de marzo de 1957 en Roma, por los jefes de estado de Francia, República Federal Alemana, Italia, Bélgica y Luxemburgo.

<sup>10</sup> Constitución Española de 1978. Aprobada por la Cortes Generales el 31 de Octubre de 1978, Ratificada en Referéndum por el pueblo español el 6 de diciembre de 1978, Sancionada por el Rey el 27 de diciembre de 1978, y publicada en el BOE y entrada en vigor el 29 de diciembre de 1978. Cortes Generales. BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978. Referencia: BOE-A-1978-31229. Última modificación 27 de septiembre de 2011.

garantice la asistencia y prestaciones suficientes ante las situaciones de necesidad, especialmente en el caso del desempleo.

Las Comunidades Autónomas serán las encargadas de fomentar el desarrollo económico dentro de sus territorios.

A tenor de todo lo anterior, podemos definir las Políticas de Empleo, como el conjunto de actuaciones y medidas llevadas a cabo por los poderes públicos, tanto a nivel estatal como autonómico, destinadas a procurar un empleo de calidad a todos los ciudadanos. A facilitar la reinserción en el mercado laboral a todos aquellos trabajadores que hayan perdido su puesto de trabajo, a través de cursos de formación, especialización, programas de recualificación profesional, servicios orientación, itinerarios personalizados, etc. Y por otro lado, a dar cobertura económica a aquellas personas, que han perdido su trabajo o que reuniendo las condiciones necesarias para trabajar no lo encuentran, garantizando unos ingresos que cubran las necesidades básicas de los individuos.

## 6.2 Funciones de las Políticas de Empleo

Las funciones básicas en las políticas de empleo (Espina, 2007: 279-312), se recogen en cinco apartados:

### 1. *“Legislación protectora del empleo.*

- *Regulación y promoción de los derechos de las personas trabajadoras y de los deberes de las empleadoras.*
- *Establecimiento de condiciones mínimas de trabajo: jornadas máximas de trabajo y descanso, vacaciones periódicas, salarios mínimos, edades mínimas de admisión, condiciones mínimas que deben reunir los contratos de trabajo....*
- *Establecimiento de una serie de procedimientos para articular la prevención de riesgos laborales y para resolver situaciones laborales recurrentes: procedimientos reglados para el despido y las modificaciones sustanciales en las condiciones de trabajo; para la solución de los conflictos individuales y colectivos; de registro público de contratos y convenios colectivos y de otros documentos de interés público para el buen funcionamiento de la relaciones laborales.*
- *Ejercicio de funciones de control, infracción y sanción administrativa mediante el mantenimiento de un sistema de inspección para la detección de infracciones laborales y de seguridad social y el ejercicio de facultades de sanción.*

2. *La protección de las personas desempleadas (prestaciones).*

*Con carácter general, el sistema de protección del desempleo (SPD), constituye el mecanismo de acompañamiento y garantía de rentas de transición derivadas de la pérdida de empleo, condicionada a la búsqueda activa de empleo, complementada con facilidades y estímulos a la reinserción laboral del colectivo desempleado.*

3. *Prestación de servicios de apoyo a la búsqueda de empleo, colocación orientación y reinserción laboral.*

4. *Cualificación profesional, atención a los grupos en desventaja (a través de medidas dirigidas a mejorar las oportunidades de empleo en ciertos grupos con dificultades para acceder o permanecer en el mercado laboral), promoción de la contratación.*

5. *Estrategias de desarrollo local y políticas dirigidas hacia la mejora y fortalecimiento del entorno empresarial.”*

Todas estas funciones, se concretan en normas que regulan nuestra Política de Empleo, cuyos objetivos son:

- Adecuar las políticas activas de empleo a las características del territorio y a la realidad económica del mercado laboral en cada momento.
- Aumentar las posibilidades de acceso al mercado de trabajo de las personas desempleadas, con un especial interés en favorecer este acceso a los parados de larga duración, a los jóvenes, discapacitados y minorías étnicas.
- Dar una mejor respuesta a las empresas a la hora de cubrir las necesidades de las ofertas de empleo.
- Potenciar el Servicio Público de Empleo, como entidad capaz de gestionar las ofertas de las empresas con las demandas de los desempleados.

### **6.3 Clasificación de las Políticas de Empleo**

Las políticas de empleo se pueden clasificar en dos grandes grupos: Políticas de Empleo de Primer Orden, y Políticas de Segundo Orden. Las políticas de primer orden son las encargadas de regular el mercado de trabajo, entendiéndose por tal, el lugar donde confluyen la oferta de trabajo que hacen las empresas, y necesitan de esa mano de obra para poder llevar a cabo su producción y por otro lado, la demanda de empleo que hacen las personas que, a cambio de un salario, desean trabajar.

Las políticas de primer orden comienzan a desarrollarse en los años 80, con el fin de terminar con la rigidez del mercado de trabajo en aquella época y aumentar así la competitividad de las empresas, reducir los costes laborales y adaptar a las empresas al cambio exigido por el mercado.

Estas políticas traen consigo modificaciones de la normativa laboral, tendentes a flexibilizar el mercado laboral, adaptando los salarios y el factor trabajo. Esta flexibilidad laboral puede ser externa, entendiéndose por tal, la capacidad que tienen las empresas para adaptarse a los cambios de demanda, técnicos y organizativos, etc. Y flexibilidad interna, al ser capaz la empresa de modificar la producción, sin variar el número de empleados, utilizando para ello cambios horarios, geográficos, funcionales, salariales, etc.

Las políticas de segundo orden, o del mercado de trabajo propiamente dicho, ya que intervienen directamente en el lado de la oferta buscando mejores niveles de competitividad, se desarrollan fundamentalmente en las décadas 60 y 70.

En 1964, el Ministerio de Trabajo, dentro del campo de la Educación Permanente de Adultos, y como responsable de la reconversión de la mano de obra procedente de la agricultura, constituye la primera promoción de monitores (200 personas), a través del Programa de Promoción Profesional Obrera (PPO)<sup>11</sup>, pudiendo homologarse a un título de Formación Profesional de Primer Grado. En 1976, se crea el Servicio de Empleo y Acción Formativa (SEAF), que junto con las funciones del PPO, asume la gestión de la intermediación, hasta este momento competencia de la Organización Sindical.

En 1978 se firman los Acuerdos de la Moncloa y se crea el Instituto Nacional de empleo (INEM)<sup>12</sup>, con la misma estructura y competencias que el SEAF, que además asume la gestión de las políticas de empleo y de las prestaciones por desempleo.

Estas políticas de segundo orden, a su vez, se clasifican en dos tipos:

- Políticas Activas de Empleo.
- Políticas Pasivas de Empleo.

Los rasgos diferenciadores de ellas son el colectivo sobre el que actúan, y el objetivo que persiguen. Mientras que las políticas activas promueven mantenimiento del empleo de las personas que ya tienen un puesto de trabajo, la promoción laboral, para poder ascender dentro de la empresa y la inserción laboral, del colectivo de personas inactivas, con el fin de transformarles en población activa y elevar así la tasa de actividad. Mientras que las políticas pasivas, tienen un claro carácter

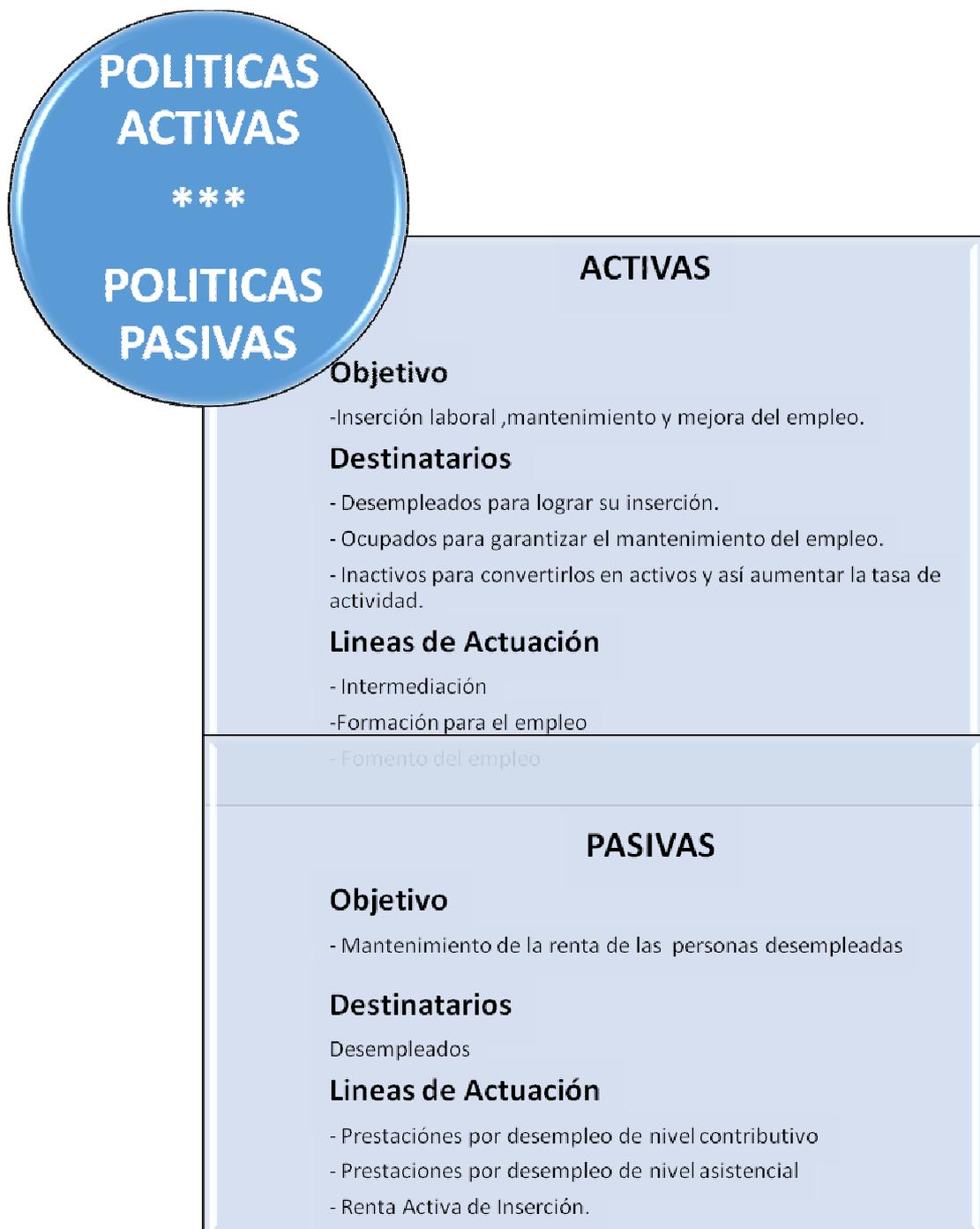
---

<sup>11</sup> Promoción Profesional Obrera (PPO). 1964 Se constituye la primera promoción de monitores. En 1965 se inaugura la primera gerencia del PPO en Burgos, y tres años más tarde ya está extendido por todo el territorio nacional. En 1974 se institucionaliza el PPO y pasa a ser una unidad operativa del Ministerio de Trabajo.

<sup>12</sup> Se crea el INEM por el artículo 5 del Real Decreto Ley 36/1978 de 16 de noviembre. Jefatura de Estado. BOE núm. 276 de 18 de noviembre. Referencia: BOE-A-1978-28739.

compensatorio. La falta de ingresos que supone la pérdida el puesto de trabajo, es compensada con una prestación o con un subsidio por desempleo.

Por lo tanto podemos resumir diciendo, que las Políticas Activas, actúan tanto en la población ocupada como en la población desempleada, mientras que las Políticas Pasivas, se aplican exclusivamente a la población que ha perdido su puesto de trabajo para así mantener su nivel de renta.



### 6.3.1 Políticas Activas de Empleo

El artículo 23 de la Ley 56/2003<sup>13</sup>, en su apartado primero, dice:

*“Se entiende por políticas activas de empleo el conjunto de acciones y medidas de orientación, empleo y formación dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social”.*

Podemos definir, por tanto, las políticas activas de empleo, como la intervención directa del gobierno en el mercado de trabajo, para prevenir o minorar el desempleo y sus efectos sociales. Se trata de actuaciones, en unos casos, de marcado carácter preventivo, fomentando la inserción, la formación, reciclaje y recualificación profesional de los desempleados, con el fin de facilitar de nuevo el acceso al mercado de trabajo. En otros casos, estas políticas están destinadas a incentivar el autoempleo, el espíritu empresarial y, en definitiva, una mejora de la economía social. En la exposición de motivos de la Ley 56/2003, el legislador nos señala:

*“Las políticas de empleo deben funcionar como instrumentos incentivadores para la incorporación efectiva de los desempleados al mercado de trabajo”.*

Todas estas medidas deben desarrollarse en todo el Estado, teniendo en cuenta la Estrategia Española de Empleo, la demanda de empleo, y el mercado de trabajo, teniendo como objetivo la incorporación al mercado laboral de los demandantes de empleo. La propia ley 56/2003 establece un concepto más moderno de las políticas activas de empleo, al considerarlas verdaderas herramientas de activación frente al desempleo.

A tenor de lo expuesto, podemos considerar que las políticas activas de empleo tienen tres líneas de actuación:

- 1. La intermediación:** consistente en la actuación de entidades intermediadoras que facilitan la comunicación entre las empresas oferentes y los demandantes de empleo. Esta actuación es doble, por un lado, la cobertura que ofrecen a las empresas ofertantes consiste en la búsqueda de las personas que reúnan todos los requisitos exigidos para un determinado puesto de trabajo. Y por otro lado, los demandantes de empleo cuentan con un servicio de orientación, información y seguimiento de las ofertas de trabajo.
- 2. Formación para el empleo:** son medidas destinadas a fomentar, mejorar y reciclar la capacidad de los individuos, incrementando así las posibilidades de su incorporación al mercado de trabajo, esto es, su empleabilidad.

---

<sup>13</sup> Ley 56/2003, de 16 de Diciembre de Empleo. Jefatura de Estado, BOE núm. 301 de 17 de diciembre de 2003. Referencia: BOE-A-2003-23102. Última modificación 1 de marzo de 2014.

**3. Promoción del empleo:** Esta línea de actuación tiene como objetivo la creación de nuevos empleos, tanto por cuenta propia como por cuenta ajena. Dentro de este apartado, podemos establecer, varios tipos de actuación:

- ◆ **Fomento de la contratación:** Se trata de establecer medidas que favorezcan el aumento de la contratación, como son las subvenciones, bonificaciones y reducciones en las cotizaciones sociales, beneficios fiscales, etc.
- ◆ **Apoyo al autoempleo:** Facilitando la incorporación al mercado de trabajo, mediante programas de apoyo y asesoramiento, financiación y subvenciones para apoyar los programas de emprendimiento.
- ◆ **Otras medidas de apoyo al empleo:** Existen otro tipo de medidas de acercamiento de los trabajadores con las empresas consistentes en programas de formación y prácticas profesionales.

### 6.3.2 Políticas Pasivas de Empleo

Las políticas pasivas de empleo complementan las acciones principales llevadas a cabo por las medidas activas. Actúan de forma residual de las activas, ya que cuando éstas fallan, son las políticas pasivas las encargadas de mantener el nivel de ingresos de las personas desempleadas y compensar la pérdida del nivel de ingresos que supone el carecer de trabajo.

La protección por desempleo se planteó por primera vez en España durante la Segunda República, aunque no llegó a establecer unas prestaciones de carácter general. Fue creado por Ley en 1961, e incorporado a la Ley de Bases de Seguridad Social en 1963.

La Constitución Española, en su artículo 41, establece:

*“Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres”.*

A partir de este mandato, en 1980 se promulga la Ley 51/1980<sup>14</sup> de 8 de Octubre, Básica de Empleo, y en su título II, se regulan los Sistemas de Protección por Desempleo.

---

<sup>14</sup> Ley 51/1980 de 8 de Octubre, de Empleo. BOE núm. 250 de 17 de octubre de 1980.

En 1984 se aprueba la ley 31/1984<sup>15</sup> de 2 de Agosto, de Protección por Desempleo, por la que se modifica el Título II de la Ley 51/1980, y se establece la Ley de Protección por Desempleo actualmente vigente, desarrollada por el Real Decreto 625/1985<sup>16</sup> de 2 de Abril. En esta Ley se extiende la prestación asistencial a colectivos desprotegidos, ampliando la duración del subsidio por desempleo a parados de 55 años o más, hasta alcanzar la edad de jubilación.

En 1989 se amplían las coberturas de las prestaciones no contributivas, intensificando la protección de los parados de larga duración y la de los mayores de 45 años, tuvieran o no cargas familiares, y especialmente la de los mayores de 52 años, a quienes se les prorrogaba el subsidio por desempleo hasta que alcanzaran la edad mínima de jubilación.

Las siguientes reformas, acaecidas en 1992 y 1993, tuvieron como objetivo la reducción del coste en prestaciones, ya que era considerado abusivo, y supusieron un fuerte recorte en las prestaciones contributivas. Siendo la más importante la reforma de 1992, con la Ley 22/1992 de 30 de julio, de Medidas urgentes sobre el fomento del empleo y protección por desempleo. Ley que a su vez ha sufrido diversas modificaciones.

Hasta 1992, la relación entre el periodo cotizado y el periodo de prestación era de 1 mes de reconocimiento del derecho por cada 2 meses de cotización. El periodo máximo de referencia era de 4 años y el mínimo de 6 meses. La prestación a la que un desempleado podía tener derecho, oscilaba entre un mínimo de 3 meses y un máximo de 24 mensualidades.

La tasa de sustitución<sup>17</sup> hasta 1992 era de una prestación equivalente al 80% de la Base Reguladora, durante los 6 primeros meses, de un 70%, los 6 meses siguientes, y de un 60%, a partir del decimotercer mes hasta el vigésimo cuarto mes o hasta agotar la prestación.

Con la entrada en vigor de la reforma de diciembre de 1993 se elimina la exención tributaria que existía para las prestaciones por desempleo, pasando éstas a estar gravadas en la declaración del I.R.P.F., como rendimientos del trabajo. Además, el beneficiario de la prestación está obligado al pago de las cotizaciones sociales correspondientes a la contingencia de jubilación, que hasta este momento eran satisfechas en su totalidad por el Instituto Nacional de Empleo (INEM), antecesor del actual Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).

---

<sup>15</sup> Ley 31/1984 de 2 de Agosto de Protección por Desempleo, por la que se modifica el Título II de la Ley 51/1980 de 8 de Octubre.

<sup>16</sup> Real Decreto 625/1985, de 2 de Abril, por el que se desarrolla la Ley 31/1984, de 2 de agosto de Protección por Desempleo. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. BOE núm. 109, de 7 de mayo de 1985. Referencia: BOE-A-1985-8124.

<sup>17</sup> Tasa de sustitución: porcentaje que representa la renta neta total percibida cuando se está desempleado, con respecto a la renta total que se recibe cuando se trabaja.

A partir de este momento, las siguientes reformas y medidas aplicadas, consistieron en aumentos de los periodos de cotización para tener derecho a las prestaciones de nivel contributivo, disminución de los porcentajes de la base reguladora, etc.

El sistema de protección por desempleo español, al igual que sucede con la mayoría de los países de la OCDE<sup>18</sup>, se organiza en base a dos grandes grupos de prestaciones: prestaciones de nivel contributivo, y prestaciones de nivel asistencial.

Se trata de políticas con un claro carácter compensador, ya que de forma temporal intentan mantener la capacidad económica de aquellos trabajadores que han perdido de forma involuntaria su puesto de trabajo, siendo este el colectivo sobre el que actúan. Se trata por tanto de ayudas o prestaciones económicas que aseguran unos ingresos mínimos a los desempleados, mientras perdure su situación de inactividad laboral.

Estas prestaciones pueden ser de varios tipos:

**Nivel contributivo:** prestaciones a las cuales se accede a través de una cotización exigida previamente. Para tener derecho a la prestación contributiva es necesario haber cotizado un mínimo 12 meses en los últimos 6 años, previos a la situación legal de desempleo. El periodo de prestación reconocido está en función del número de días cotizado, resultando una relación de 1 mes de prestación por cada 3 meses cotizados. El periodo mínimo por el que se reconoce el derecho a prestación es de 4 meses y el máximo de 24.

En el siguiente cuadro podemos observar el periodo de prestación reconocido en función de la cotización efectiva:

**Tabla 6. Relación entre el período cotizado y prestación reconocida**

Período de Cotización (en días)	Período de Prestación (en días)
Desde 360 hasta 539	120
Desde 540 hasta 719	180
Desde 720 hasta 899	240
Desde 900 hasta 1.079	300
Desde 1.800 hasta 1.259	360
Desde 1.260 hasta 1.439	420
Desde 1.440 hasta 1.619	480
Desde 1.620 hasta 1.799	540
Desde 1.800 hasta 1.979	600
Desde 1.980 hasta 2.159	660
Desde 2.160 en adelante	720

Fuente: SEPE, Ministerio de Empleo y Seguridad Social

La tasa de sustitución en la actualidad, establecida en el R.D. LEY 20/2012 de 13 de Julio, asciende a una prestación equivalente al 70% de la Base Reguladora,

<sup>18</sup> OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Fundada en 1961. Está compuesto por 34 países y su misión consiste en promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas en todo el mundo.

durante los 180 primeros días, y del 50% desde este momento hasta agotar la prestación.

Para calcular la Base Reguladora, se toma la base de cotización de los 6 meses inmediatamente anteriores a la situación de desempleo.

Sin embargo, la cuantía de la prestación está sometida a límites mínimos y máximos, que están en función del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM)<sup>19</sup>, y de las condiciones familiares de los beneficiarios. Actualmente la prestación contributiva no puede ser inferior al 80% del IPREM, (107% si tiene hijos a su cargo), ni superior al 175%, salvo que tenga cargas familiares, en cuyo caso este límite asciende al 200%, con un hijo, y al 225%, si tiene dos o más hijos. Estos importes se incrementan además en 1/6 por la parte proporcional de las pagas extras.

Las prestaciones por desempleo están sujetas al pago del I.R.P.F., así como a Cotizaciones Sociales por las contingencias de vejez y enfermedad.<sup>20</sup>

En el siguiente cuadro podemos ver los valores mínimos y máximos de la prestación de nivel contributivo para 2014.

**Tabla 7. Prestación por desempleo contributiva para el año 2014**

<b>Año 2014</b>	<b>CUANTÍA MÍNIMA</b>	<b>CUANTÍA MÁXIMA</b>
Sin hijos	497,0 €	1.087,2 €
Con un hijo	664,7 €	1.242,5 €
Con dos o más hijos	664,7 €	1.397,8 €

Fuente: SEPE, Ministerio de Empleo y Seguridad Social

**Nivel asistencial:** son prestaciones a las cuales se accede bien por no tener derecho a las prestaciones contributivas o bien por haberlas agotado, persistiendo la situación real de necesidad del desempleado. Para tener derecho a ellas es necesario reunir una serie de requisitos, como son:

- ✓ *Estar desempleado.*
- ✓ *Haber agotado la prestación por desempleo de nivel contributivo.*

<sup>19</sup> IPREM. Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples. Se comienza a utilizar en España el 1 de Julio de 2004, en sustitución del Salario Mínimo Interprofesional (SMI), como indicador de referencia para la asignación de ayudas, becas, subvenciones y subsidios. La cuantía para 2014 es de 532,51 € mensuales. IPREM anual 6.390,13 €, en cómputo de 12 pagas y de 7.455,14 € computadas 14 pagas. El IPREM anual con pagas extra es el más utilizado en sustitución al Salario Mínimo Interprofesional (SMI).

<sup>20</sup> Hasta 1994 las prestaciones por desempleo estaban exentas del IRPF, y de cotización a la Seguridad Social, siendo esta última asumida en su totalidad por el Instituto Nacional de Empleo (INEM).

- ✓ *Estar inscrito como demandante de empleo durante el periodo de un mes desde que se agotó la prestación contributiva, y no haber rechazado ninguna oferta de colocación adecuada ni haberse negado a participar en acciones de promoción, formación y recualificación profesional.*
- ✓ *Suscribir el compromiso de actividad.*
- ✓ *Carecer de rentas de cualquier naturaleza superiores al 75% del Salario Mínimo Interprofesional<sup>21</sup>, excluida la parte proporcional de las pagas extra. (La cuantía máxima de ingresos para 2014 es de 483,98€).*
- ✓ *Tener cargas familiares.<sup>22</sup>*
- ✓ *Tener cumplidos los 45 en la fecha de agotamiento de la prestación.*
- ✓ *Tener cumplidos más de 55 años en la fecha del agotamiento de la prestación contributiva.*
- ✓ *Ser emigrante retornado.*
- ✓ *Ser liberado de prisión.*
- ✓ *Revisión por mejoría de una invalidez.*
- ✓ *No reunir las cotizaciones suficientes para una pensión de nivel contributivo.*

La duración del subsidio por desempleo es de 6 meses, prorrogables por otros dos periodos de igual duración hasta completar un máximo de 18 meses, con las siguientes excepciones:

- ✓ *Los menores de 45 años, que hayan agotado una prestación contributiva de al menos 6 meses, tendrán además derecho una prórroga de 6 meses, hasta totalizar las 24 mensualidades.*
- ✓ *Los mayores de 45 años, que hayan agotado una prestación contributiva de 4 meses, tendrán además derecho a una prórroga de 6 meses, hasta totalizar las 24 mensualidades.*
- ✓ *Los mayores de 45 años, que hayan agotado una prestación contributiva de al menos 6 meses, tendrán además derecho a dos prórrogas de 6 meses cada una, hasta totalizar 30 meses.*
- ✓ *Los mayores de 45 años, que hayan agotado una prestación contributiva, y que no tengan cargas familiares, sólo tendrán derecho a un subsidio con una duración máxima de 6 meses.*
- ✓ *Los mayores de 55 años, tendrán derecho a un subsidio hasta que alcancen la edad de jubilación en cualquiera de sus modalidades.*

---

<sup>21</sup> El R.D.1046/2013 de 27 de diciembre en su artículo 1, fija el Salario Mínimo Interprofesional para el año 2014 en 21,51 € diarios, y 645,30 € mensuales. BOE núm. 312 de 30 de Diciembre. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Referencia: BOE-A-213-13764.

<sup>22</sup> Requisito para los menores de 45 años, para poder acceder al subsidio por desempleo. Los mayores de 45 años, también pueden acceder a este subsidio, aunque no tengan cargas familiares.

Para el cálculo de la edad, se tiene en cuenta la que el trabajador tuviere en el momento de finalizar la prestación de nivel contributivo. La cuantía mensual del subsidio por desempleo es una cantidad fija mensual, y asciende al 80% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM). Para el año 2014, la cuantía establecida para el subsidio por desempleo es de 426,00 €.

**Renta Activa de Inserción (RAI):** Regulada por el R.D. 236/2000 de 18 de febrero<sup>23</sup>, la Renta Activa de Inserción, nace como respuesta a las directrices europeas sobre el empleo dentro de la Unión. Estas directrices sostienen que una política eficaz para combatir el desempleo no debe basarse solo en políticas que garanticen los ingresos de los desempleados, sino que debe combinarse con medidas que favorezcan la inserción laboral, en especial de aquellos que cuentan con más dificultades como son, entre otros, los mayores de 45 años y los parados de larga duración. Combinando así políticas de empleo tanto activas como pasivas.

La Renta Activa de Inserción supone, por tanto, una ampliación de la cobertura asistencial para las personas con mayores dificultades para incorporarse al mercado de trabajo, que están en una grave situación económica y que se comprometen a la búsqueda activa de un empleo.

Los colectivos a los que va dirigido este programa son:

- ✓ *Personas desempleadas de larga duración mayores de 45 años.*
- ✓ *Personas emigrantes retornadas mayores de 45 años.*
- ✓ *Víctimas de violencia de género o víctimas de violencia doméstica.*
- ✓ *Personas con discapacidad.*

Para poder tener acceso a este subsidio, los solicitantes, deberán reunir los siguientes requisitos:

- ✓ *Estar desempleado e inscrito como demandante de empleo y suscribir un Compromiso de Actividad.*
- ✓ *Tener una edad comprendida entre los 45 y los 65 años.*
- ✓ *No disponer de ingresos superiores al 75% del SMI, que en 2014 asciende a 483,98 €.*
- ✓ *Que los ingresos mensuales del solicitante, sumados a los de la unidad familiar, no superen el 75% del SMI, es decir, que no superen 483,98 €.*
- ✓ *No haber sido beneficiario de un programa de renta de inserción en los últimos 365 días.<sup>24</sup>*
- ✓ *No haber sido beneficiario de los tres programas RAI.*

---

<sup>23</sup> R.D. 236/2000 de 18 de Febrero por el que se regula un programa para el año 2000, de inserción laboral para los trabajadores desempleados de larga duración, en situación de necesidad, mayores de 45 años.

<sup>24</sup> En el caso de ser Víctima de violencia de género o tener algún grado de discapacidad, se pueden cobrar los tres programas de forma consecutiva.

- ✓ *Haber agotado la prestación o el subsidio por desempleo.*
- ✓ *Carecer de derecho a cobrar otras prestaciones, subsidios o rentas agrarias.*

La RAI se cobra en 3 periodos de 11 meses cada uno, y salvo las excepciones, entre un periodo y otro, deben de pasar 365 días. La cuantía de la prestación es una cantidad fija, y asciende a un 80% del IPREM, que durante el año 2014, asciende a 426,00 €.

**Tabla 8. Valores del S.M.I. y del I.P.R.E.M. para el año 2014**

<b>Año 2014</b>	<b>S.M.I.</b>	<b>I.P.R.E.M</b>
MENSUAL	465,03 €	532,51 €
ANUAL	9.034,20 €	6.390,13 €

Fuente: SEPE, Ministerio de Empleo y Seguridad Social

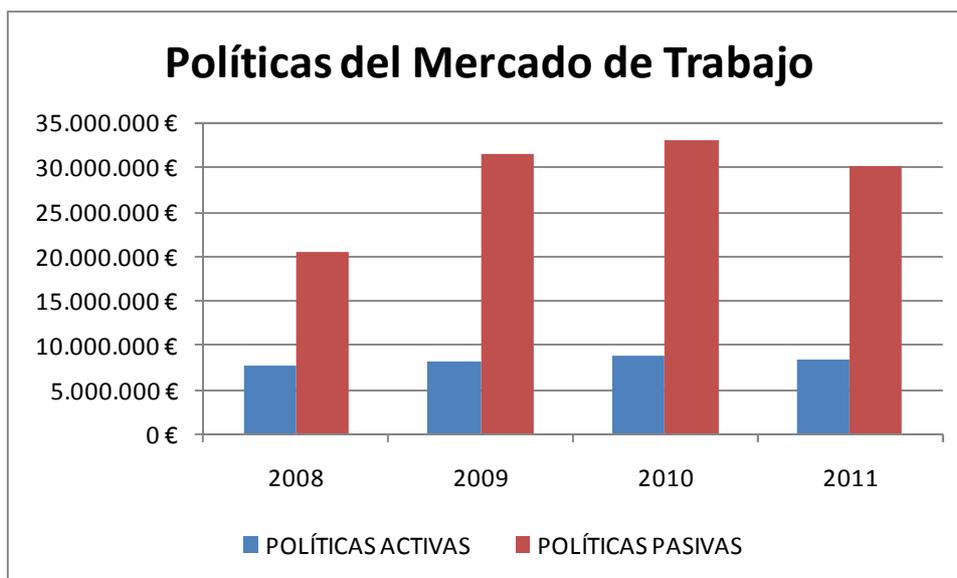
## **7. EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO**

En las siguientes páginas se describe cual es la situación y la evolución de las políticas activas y pasivas en España, con especial atención al periodo iniciado en 2008, donde se incrementa el desempleo y las situaciones de carencia exponencialmente.

En la siguiente tabla se puede ver cómo han evolucionado las diferentes políticas activas y pasivas en el Estado español desde el año 2008. Mientras que las activas, han sufrido una evolución muy pequeña durante todo el periodo de referencia, las pasivas en cambio se han incrementado notablemente.

**Tabla 9. Gasto en Políticas del Mercado de Trabajo en miles de euros**

	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>POLÍTICAS ACTIVAS</b>	7.708.593 €	8.278.023 €	8.956.711 €	8.513.635 €
<b>POLÍTICAS PASIVAS</b>	20.534.656 €	31.382.230 €	33.002.853 €	30.140.492 €



Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social

Como es lógico pensar el fuerte incremento que se ha producido en las políticas pasivas a partir del año 2008 es debido a la generalización del desempleo y las situaciones precarias derivadas de la crisis económica. Aunque llama la atención cómo en el año 2011, a pesar de que la tasa de paro y las situaciones de carencia siguen creciendo, hay un recorte de estas políticas. Esta evolución se debe a que dentro de las políticas pasivas, han descendido los recursos destinados al apoyo y mantenimiento de los desempleados, debido a que muchos de estos han agotado su derecho a prestación.

En los siguientes cuadros se desglosa la evolución sufrida de las diferentes partidas destinadas a políticas activas y pasivas de empleo en el periodo 2008-2011.

**Tabla 10. Evolución del los gastos en políticas activas**

Miles de Euros	2008	2009	2010	2011
<b>TOTAL GASTO EN POLÍTICAS ACTIVAS</b>	<b>7.708.593</b>	<b>8.278.023</b>	<b>8.956.711</b>	<b>8.513.635</b>
Administración y servicios	1.124.151	1.401.580	1.319.462	1.110.016
Formación	1.616.148	1.850.409	1.908.940	1.965.011
Rotación en el empleo y empleo compartido	93.059	100.661	118.406	125.938
Incentivos al Empleo	2.409.533	2.272.697	2.699.911	2.624.247
Empleo con apoyo y rehabilitación	737.072	763.672	859.990	851.102
Creación directa de Empleo	711.374	847.638	824.593	640.794
Incentivos a la creación de empresas	1.017.256	1.041.366	1.225.409	1.196.527

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social

**Tabla 11. Evolución de los gastos en Políticas Pasivas**

Miles de Euros	2008	2009	2010	2011
<b>TOTAL GASTO EN POLÍTICAS PASIVAS</b>	<b>20.534.656</b>	<b>31.382.230</b>	<b>33.002.853</b>	<b>30.140.492</b>
Apoyo y mantenimiento de ingresos desempleados	19.817.870	30.784.358	32.568.524	29.699.081
Jubilación anticipada	716.786	597.872	434.329	441.411

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social

Una vez analizada la distribución de los gastos en políticas activas, llama la atención cómo el gasto que más baja es el correspondiente a administración y servicios junto con los incentivos a la creación de nuevas empresas mediante el autoempleo. Mientras que por otro lado, el mayor gasto en estas políticas activas se lo lleva la formación para los desempleados. Esto nos lleva a pensar que el gobierno quiere apostar por una buena formación y recualificación de los desempleados, para que de esta forma les sea más fácil retornar al mundo laboral y adaptarse a las nuevas demandas de trabajo. Hoy en día, las empresas requieren de una mano de obra cada vez más cualificada y polivalente, capaces de enfrentarse a nuevos retos con total normalidad.

Por otro lado, el gasto en políticas pasivas, continúa siendo mucho más elevado que en políticas activas, debido a que, desgraciadamente, en número de desempleados en nuestro país, sigue siendo muy elevado. También llama la atención el descenso prestaciones contributivas, frente al auge, sobre todo desde el año 2010, de la Renta Activa de Inserción.

## 7.1 Prestaciones por desempleo

En este punto se pretende mostrar cuál ha sido la evolución de las diferentes prestaciones por desempleo, tanto a nivel contributivo como a nivel asistencial, para de esta forma, intentar tener una visión lo más clara posible de cómo es el perfil hoy en día de los desempleados de este país, y de su situación económica.

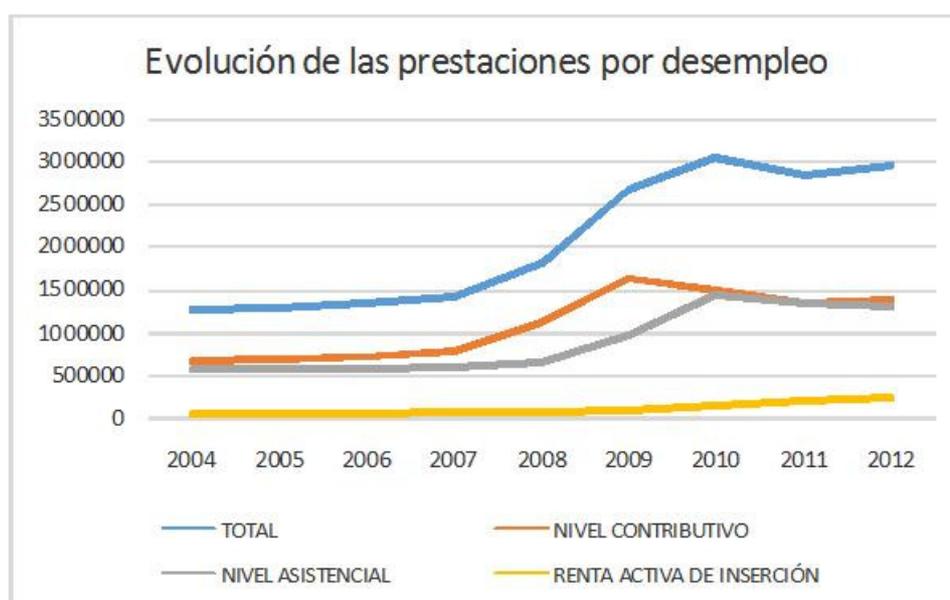
La siguiente tabla recoge la evolución de las prestaciones por desempleo, tanto a nivel contributivo como las asistenciales, en el periodo comprendido entre 2004 y 2012. Si bien es cierto, que el número de años para el estudio parece excesivo, me ha parecido importante analizar la situación en el periodo anterior a la crisis, para entender si eran o no necesarias las medidas que en los últimos años, han venido recortando las prestaciones por desempleo, y endureciendo el acceso a las ayudas y prestaciones públicas.

**Tabla 12. Número de Prestaciones por desempleo concedidas**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>TOTAL</b>	1.262.391	1.295.201	1.330.432	1.421.480	1.814.632	2.681.223	3.042.734	2.845.652	2.942.061
<b>NIVEL CONTRIBUTIVO</b>	663.154	687.033	720.384	780.205	1.100.879	1.624.792	1.471.826	1.328.020	1.381.261
<b>NIVEL ASISTENCIAL</b>	559.984	558.501	558.702	575.676	646.186	960.888	1.445.228	1.331.316	1.327.027
<b>RENTA ACTIVA DE INSERCIÓN</b>	39.253	49.666	51.346	65.600	67.567	95.543	125.680	186.316	233.773

Fuente: Anuario de Estadísticas Laborales. Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Con el fin de poder analizar de una forma rápida los datos de la tabla anterior, procedemos a elaborar el siguiente gráfico de líneas.



Fuente: Anuario de Estadísticas Laborales. Ministerio de Empleo y Seguridad

En el gráfico anterior se puede observar cómo las prestaciones por desempleo han evolucionado de forma inversa al ciclo económico, ya que hasta el año 2007 permanecieron estables, pero debido a la coyuntura económica, a partir de esta fecha, el número de personas que perdieron su empleo se incrementó notablemente, aumentando por tanto el número beneficiarios de prestaciones por desempleo en su modalidad contributiva.

El número de beneficiarios de prestaciones creció espectacularmente en 2008 y 2009, para comenzar a bajar en 2010 y 2011, repuntando algo en 2012.

Sin embargo, a partir del año 2009 todos estos desempleados ven cómo sus expectativas de encontrar trabajo son cada vez menores, a la vez que ven cómo su prestación se ha reducido e incluso está llegando a su fin. Este es el motivo por el que, aunque el número de parados sigue subiendo, muchos de ellos ya han agotado sus prestaciones de nivel contributivo y solicitan nuevas modalidades de prestación,

como son subsidios asistenciales y la renta de inserción, por lo que se deduce que está bajando la tasa de cobertura del desempleo.

Otro dato interesante que se desprende del gráfico es cómo desde el año 2008 las prestaciones asistenciales comienzan su andadura alcista, hasta el año 2010, fecha en que comienzan a descender, debido a que muchos de estos beneficiarios han agotado también esta prestación en su nivel asistencial. Por ello, no es de extrañar que sea en esta fecha cuando la Renta Activa de Inserción comienza a despuntar y continúa con esa tendencia alcista hasta la actualidad.

Así mismo, no debe pasar desapercibida la evolución del número de parados en los últimos años, siendo las comunidades más al sur, las que reflejan mayor aumento de desempleados. Si bien es cierto que el número de prestaciones por desempleo ha aumentado desde el año 2007, lo ha hecho a un ritmo mucho menor que el número de parados. Lo que implica una menor cobertura del sistema para esta contingencia, ya que hay personas en situación de desempleo que no tienen derecho a ningún tipo de prestación.

**Tabla 13. Número de parados por Comunidades Autónoma**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>TOTAL</b>	<b>2.129.547</b>	<b>3.128.963</b>	<b>3.923.603</b>	<b>4.100.073</b>	<b>4.422.359</b>	<b>4.484.723</b>
<b>Andalucía</b>	510.817	719.378	851.493	903.999	969.152	1.083.829
<b>Aragón</b>	38.378	67.266	87.623	92.669	101.982	110.521
<b>Asturias</b>	51.229	63.614	75.837	81.199	90.537	103.787
<b>Islas Baleares</b>	50.004	73.298	91.098	91.288	98.087	95.835
<b>Canarias</b>	139.081	202.993	248.783	254.620	265.569	284.915
<b>Cantabria</b>	21.848	33.771	42.294	44.157	49.273	56.341
<b>Castilla y León</b>	94.955	147.817	188.150	205.134	225.842	262.340
<b>Castilla - La Mancha</b>	109.711	150.545	182.030	194.609	208.475	237.259
<b>Cataluña</b>	265.789	423.232	561.761	562.673	614.244	646.956
<b>Comunidad Valenciana</b>	215.693	357.824	477.847	501.315	535.036	569.735
<b>Extremadura</b>	76.202	97.574	112.320	119.897	135.398	145.944
<b>Galicia</b>	154.982	189.903	222.839	237.313	258.234	278.787
<b>Madrid</b>	229.150	345.333	451.929	461.928	488.709	544.484
<b>Murcia</b>	51.623	90.956	122.285	128.935	142.921	154.551
<b>Navarra</b>	21.575	32.956	40.653	43.011	46.946	51.944
<b>País Vasco</b>	74.582	100.637	128.201	135.961	145.394	169.083
<b>La Rioja</b>	10.753	16.671	21.747	22.406	25.381	27.577
<b>Ceuta y Melilla</b>	13.175	15.195	16.713	18.959	21.179	24.835

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social

## 7.2 Diferencias por Comunidades Autónomas

Para estudiar la incidencia que tienen estas políticas dentro de las diferentes regiones es necesario analizar el número de prestaciones por comunidad autónoma, y así conocer si éstas tienen algún efecto redistributivo de la riqueza y cómo inciden sobre los índices de pobreza de estas comunidades.

Si analizamos las prestaciones contributivas vemos que no se da un efecto de redistribución, pues éstas van ligadas a los derechos de las personas generados por sus cotizaciones, por lo que regiones con mayor riqueza pueden tener mayor número de beneficiarios.

**Tabla 14. Media anual de beneficiarios de prestaciones por CCAA nivel contributivo**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>TOTAL</b>	<b>771.600</b>	<b>1.087.667</b>	<b>1.606.373</b>	<b>1.452.717</b>	<b>1.309.025</b>	<b>1.361.561</b>
<b>Andalucía</b>	136.490	202.305	277.394	238.139	211.643	221.048
<b>Aragón</b>	17.712	25.875	43.748	39.295	36.315	37.875
<b>Asturias</b>	16.026	19.864	28.855	27.268	27.067	30.395
<b>Islas Baleares</b>	21.945	30.604	41.780	39.065	36.354	36.431
<b>Canarias</b>	47.915	67.813	89.565	78.041	66.331	66.367
<b>Cantabria</b>	7.516	11.014	17.005	15.773	15.251	16.906
<b>Castilla y León</b>	26.413	41.813	70.009	64.172	59.214	68.539
<b>Castilla-La Mancha</b>	32.543	44.686	66.985	65.303	62.852	68.974
<b>Cataluña</b>	146.772	202.837	298.104	268.496	238.342	234.569
<b>Comunidad Valenciana</b>	84.649	126.152	204.132	180.166	149.740	148.532
<b>Extremadura</b>	15.282	22.332	32.633	29.355	27.951	31.174
<b>Galicia</b>	42.779	55.230	77.651	76.167	76.491	83.131
<b>Madrid</b>	112.145	151.204	220.316	204.420	183.882	191.670
<b>Murcia</b>	17.581	29.508	50.538	44.305	39.161	39.349
<b>Navarra</b>	9.348	12.406	19.223	17.665	16.588	19.224
<b>País Vasco</b>	29.922	35.733	55.850	53.647	50.904	55.373
<b>La Rioja</b>	4.747	6.302	10.273	9.199	8.531	9.485
<b>Ceuta</b>	930	983	1.179	1.110	1.195	1.265
<b>Melilla</b>	885	1.006	1.133	1.131	1.213	1.254

Fuente: Elaboración propia con datos del anuario de estadísticas del MEYSS

Si se estudian únicamente las prestaciones por desempleo contributivas vemos que, como ya se ha comentado anteriormente, no son las regiones más pobres las que más prestaciones reciben, por lo que éstas no contribuyen a reducir más la pobreza en las regiones más pobres. Sin embargo, tal y como muestra la siguiente tabla, son las regiones con menor riqueza las que reciben mayores prestaciones por desempleo a nivel asistencial.

**Tabla 15. Media anual de beneficiarios de prestaciones por CCAA nivel asistencial**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>TOTAL</b>	<b>373.891</b>	<b>448.441</b>	<b>764.805</b>	<b>995.611</b>	<b>1.059.474</b>	<b>1.124.953</b>
<b>Andalucía</b>	83.791	106.326	183.465	227.773	237.283	253.647
<b>Aragón</b>	5.962	7.145	15.115	20.918	21.966	22.645
<b>Asturias</b>	12.211	13.614	18.464	20.981	22.281	24.487
<b>Islas Baleares</b>	11.614	13.839	22.591	28.963	29.996	30.947
<b>Canarias</b>	26.362	35.597	62.715	76.075	76.482	81.145
<b>Cantabria</b>	3.851	4.465	7.278	9.138	9.906	10.771
<b>Castilla y León</b>	18.349	21.125	35.693	39.190	54.409	56.729
<b>Castilla-La Mancha</b>	17.593	20.121	30.042	50.278	42.348	47.750
<b>Cataluña</b>	50.244	61.334	113.054	153.443	167.682	173.352
<b>Comunidad Valenciana</b>	36.017	43.813	82.761	118.244	129.049	135.519
<b>Extremadura</b>	15.697	16.555	24.245	30.132	34.844	37.179
<b>Galicia</b>	30.809	33.742	46.051	53.683	57.117	63.311
<b>Madrid</b>	31.190	35.994	65.796	91.629	94.863	100.825
<b>Murcia</b>	8.137	10.145	19.942	29.053	32.787	34.150
<b>Navarra</b>	3.846	4.633	8.096	10.065	10.232	11.177
<b>País Vasco</b>	14.343	15.257	21.260	25.742	27.782	30.009
<b>La Rioja</b>	1.463	1.785	3.419	4.793	5.003	5.319
<b>Ceuta</b>	1.405	1.578	2.669	3.146	3.148	3.454
<b>Melilla</b>	1.007	1.373	2.149	2.365	2.296	2.537

Fuente: Elaboración propia con datos del anuario de estadísticas del MEYSS

Por lo tanto, analizando las dos tablas podemos extraer las siguientes conclusiones:

- El mayor número de prestaciones contributivas las encontramos en las regiones donde se dan menores índices de carencia y de pobreza.
- Sin embargo, las regiones con una mayor medida en el índice AROPE de pobreza son las que han tenido que dedicar unos mayores gastos en políticas asistenciales.

## 8. CONCLUSIONES

No es fácil definir la pobreza ya que es algo relativo. La definición que hace la Real Academia de la Lengua “*Falta, escasez*”, me parece la más adecuada. Y esta falta o escasez no debe considerarse sólo como algo económico. Cuántas veces, en nuestro día a día, hemos pensado en alguien de nuestro entorno con abundantes recursos, y sin embargo no nos cambiaríamos por él. Pensamos: “Lo tiene todo y no sabe disfrutar de la vida”. San Agustín de Hipona decía “*No es más rico el que más tiene, sino el que menos necesita.*”

En esta frase aparece un nuevo concepto: “la necesidad”. El ser humano está lleno de necesidades, tanto materiales como inmateriales. Desde pequeños estamos inmersos en una sociedad de consumo que nos va creando necesidades, y esas necesidades cada vez nos hacen más pobres. Mientras somos capaces de satisfacerlas, no hay ningún problema. Pero, ¿qué ocurre, cuándo la fuente que la sustenta desaparece? Cuando en los hogares la capacidad económica disminuye, se vuelve escasa o nula, se ponen en marcha una serie de medidas sociales y estructurales para intentar solventar el problema. En este trabajo, hemos visto los mecanismos que nuestro gobierno pone a disposición de los trabajadores para mejorar su competitividad dentro de las empresas, para facilitar más rápidamente su incorporación al mercado laboral, o para solventar las situaciones de necesidad cuando pierden su empleo. Estos mecanismos reciben el nombre de Políticas Activas y Pasivas de Empleo.

A la hora de representar el perfil de la pobreza en nuestro país, el tipo de hogar es determinante en la probabilidad de estar en riesgo de pobreza, ya que son las familias monoparentales las que padecen un mayor riesgo. Las personas que viven solas tienen mayor riesgo de pobreza que la media. Los factores clásicos (viudedad, vejez, enfermedad y orfandad) para estar en riesgo de pobreza continúan estando presentes en nuestra sociedad a pesar del paso del tiempo y los esfuerzos realizados. Junto a estos factores de riesgo también resulta decisivo el nivel de estudios alcanzados, ya que las personas con estudios universitarios son las que tienen menores tasas de pobreza.

Si analizamos los datos por CCAA, existe una gran dispersión en los mismos, siendo las regiones del sur, Extremadura, Ceuta, Canarias y Andalucía, las que presentan una situación más preocupante.

Para mitigar la pobreza y procurar el estado del bienestar, los Estados acometen una serie de políticas que podemos clasificar en nueve funciones: enfermedad / atención sanitaria, discapacidad, vejez, supervivencia, familia, infancia, desempleo, vivienda y exclusión social, aunque en este trabajo, sólo hemos reflejado las políticas de empleo.

España se encuentra por debajo de la media en cuanto a gasto sobre el PIB en cada una de estas funciones, excepto en la función desempleo, debido a las altas tasas de paro de nuestro país. Y, al igual que España, es en los países donde se dan mayores índices de pobreza donde se gasta menos en políticas de protección social, por lo que se puede discutir las ideas de Ricardo y Malthus que consideraban que mantener y perpetuar las ayudas a los indigentes, producía un efecto contrario, ya que al cubrir las necesidades de los pobres, éstos se acomodaban y no hacían nada por salir de ese estado de pobreza, siendo ésta la causa del aumento del vicio y de la población necesitada.

Las políticas de protección social se han incrementado de forma general en los años precedentes, a partir del colapso económico que se produce en 2007. Así el incremento en las políticas pasivas ha sido de un 47% y de un 10% las políticas activas. Como no podía ser de otra forma por el fuerte incremento del paro, son las políticas pasivas, las de mantenimiento de ingresos a desempleados, las que más han crecido. Sin embargo llama la atención cómo en el año 2011, a pesar de que la tasa de paro y las situaciones de carencia siguen creciendo, hay un recorte del gasto en estas políticas. Esta disminución dentro de las políticas pasivas se debe a que han descendido los recursos destinados al apoyo y mantenimiento de los desempleados, debido a que muchos de estos han agotado su derecho a prestación, tanto a nivel contributivo como asistencial. Por otro lado, el crecimiento ha sido a un ritmo inferior a la tasa de desempleo, lo que implica una menor cobertura del sistema para esta contingencia y por tanto mayor riesgo de pobreza.

Cuando se analiza distribución de las prestaciones entre las diferentes comunidades y su impacto en la pobreza, vemos que no son las regiones más pobres las que más prestaciones reciben. En cambio, sí son las regiones con menor riqueza las que reciben mayores prestaciones por desempleo a nivel asistencial.

Asimismo, mayores gastos en protección social por comunidad implican menores situaciones de carencia, luego parece tienen un efecto positivos estas políticas. Por otro lado, un mayor número de prestaciones contributivas se puede asociar con las regiones donde se dan menores índices de carencia y pobreza tal y como se había adelantado. Por lo que podemos concluir en contra de lo opinado por Ricardo y Malthus, que por lo menos en nuestro país, mayores gastos en protección social, especialmente en desempleo a nivel contributivo, no implica mantener mayores tasas de pobreza.

Mi valoración personal, una vez analizados todos los puntos expuestos, es que los estados tienen que proteger los intereses de sus gobernados. Ahora bien, esta protección no debe quedarse solamente en una ayuda económica para satisfacer necesidades básicas. Como dice el dicho popular: “No me des un pez, enséñame a pescar”.

Por ello creo que se debe hacer un esfuerzo en formar a la población, en especial a la que tiene más carencias. Esta formación debe iniciarse no sólo en la edad adulta, cuando está inmersa en los problemas de falta de trabajo o falta de cualquier otro recurso, sino desde la más temprana infancia. De esta forma estaremos construyendo una sociedad fuerte y capaz de enfrentarse a las inclemencias de la vida con las armas suficientes para hacerlas frente. Se debe incentivar el autoempleo, para de esta forma demostrar que se está apostando por las capacidades de los individuos. Incentivar el poder de “creer en uno mismo”.

La protección social no solo es buena sino también necesaria, y ningún gobierno puede prescindir de ella, pero no acomodemos a la población. Este es el motivo por el que me hago las siguientes preguntas: ¿cuáles son las necesidades de una sociedad moderna como la nuestra?, ¿Son sólo económicas?, ¿No sería conveniente hacer un mayor esfuerzo en formación, en innovación, en adecuación del mercado laboral a las necesidades de cada momento? Es necesario que la población tenga sus necesidades básicas cubiertas, y evitar no sólo que el número de pobres y de personas en riesgo de exclusión social siga aumentando, sino que estas cifras descendan hasta unos niveles ínfimos, pero no nos olvidemos del resto de las necesidades humanas. No todas las necesidades se cubren con una prestación económica. No se debe de olvidar que la verdadera riqueza de un país está en su Capital Humano.

## 9. BIBLIOGRAFIA

- **CÁRITAS ESPAÑOLA.** *Desigualdad y Derechos Sociales. Análisis y Perspectivas* 2.013.
- **COLMENER, J.C.; MONTES, M.; MORENO, M.; PERLES, M.** *La Pobreza y el Pobre: desde la antigüedad hasta el siglo XXI.*
- **DEVESA, J.E.; DOMINGUEZ, I.; NAGORE, A.** *La sostenibilidad financiera del sistema de desempleo contributivo en España. Análisis comparado 2009-2011.* Anales del Instituto de Actuarios Españoles. 3º época, 19, 2013/155-176.
- **ESPINA, A.** *Modernización y Estado del Bienestar.* Capítulo 7.2: Estado del bienestar, democracia y pactos sociales en España: las políticas de empleo, desempleo y mercado de trabajo. Ed. Fundación Carolina (2007).
- **GARCIA, M.A.** *El sistema de protección al desempleo en España. Evolución reciente y situación actual.* Informe Gabinete Técnico Conferencial de CCOO.
- **LOBETE, R.** *Políticas Activas de empleo en España.* Universidad de Valladolid. Facultad de Ciencias del Trabajo. (2012).
- **MARTINEZ, M. R.** *Las Políticas de Empleo. Nuevas perspectivas.* Universidad de León.
- **NAVARRO, V.** *El Estado de Bienestar en España.* Observatorio Social de España. (2007).
- **PERAL, M.** *Políticas Activas de Empleo. La política de formación.* Universidad de Valladolid. Facultad de Ciencias del Trabajo. (2012).
- **PUJADAS, R.; MENDIZABAL, E.** *Pobreza y Exclusión social en España. Una visión geográfica de las poblaciones de riesgo.* Departamento de Geografía, Universidad Autónoma de Barcelona. Revista de Geografía 1(.2002).
- **SPICKER, P.; ALVAREZ, S.; GORDON, D.** *Pobreza. Un glosario internacional. Definiciones de Pobreza: Doce grupos de significados.* Buenos Aires. CLACSO. (Agosto 2009), p.291-298
- **TOARÍA, L.** *El sistema español de protección por desempleo.* Universidad de Alcalá.

- **TOARÍA, L.; ARRANZ, J.M. GARCIA-SERRANO, C.; HERNANZ, V.** *Análisis de la Eficiencia del sistema Español de protección por desempleo.* Universidad de Alcalá, Artículo escrito para un volumen especial de Papeles de Economía Española en 2010, titulado “La reforma del mercado de trabajo”.
- **TOARÍA, L.; ARRANZ, J.M.; GARCIA, C.; HERNANZ, V.** *El sistema español de protección por desempleo. Eficiencia, equidad y perspectivas.* Universidad de Alcalá. Estudio financiado al amparo de lo previsto en la Orden TIN/1305/2008 de 8 de mayo (Subvenciones para el Fomento de la Investigación Social). Ref. FIPROS 2008/26. Informe final diciembre 2009.
- **TOBES, P.** *La protección por desempleo en España. Una propuesta de revisión.* Boletín Económico de ICE N° 2883. Del 3 al 16 de Julio.

#### Páginas web

- <http://www.empleo.gob.es/estadisticas/bel/PRD/index.htm>
- <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>
- <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/>
- <http://www.ine.es>
- <http://www.inem.es>
- <http://www.wikipedia.org>
- <http://www.publico.es>
- <http://noticias.juridicas.com>
- [http://faffe.es/mediawiki/index.php/Pol%C3%ADticas\\_de\\_Empleo](http://faffe.es/mediawiki/index.php/Pol%C3%ADticas_de_Empleo) (13/03/14)
- <http://www.elgraduado.es/59/políticas-publicas-de-empleo.htm> (26/11/13)
- <http://paroyempleo.blogspot.com.es/2012/07/politicas-activas-y-pasivas-de-empleo.ht...> (10/03/14)
- <http://www.publicacionesdelguadiato.com/index.php?seccion=noticias&ref=4995> (10/03/14)
- [http://www.seg-social.es/Internet\\_1/Estadistica/Est/index.htm](http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/Est/index.htm)
- <http://www.sepe.es/contenido/estadisticas/>
- <http://economistasfrentealacrisis.wordpress.com/2012/09/27/elgasto-en-politicas-de-e...> (13/03/14).
- <http://www.empleo.gob.es/estadisticas>.

#### Legislación consultada

- **España. Constitución Española.** BOE N° 311 de 29 diciembre de 1978.
- **España. Real Decreto Legislativo 1/1995** de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. BOE N° 75 de 29 de marzo de 1995.

- **España. Ley 51/1980**, de 8 de Octubre, Básica de Empleo. BOE N° 250 de 17 de octubre de 1980.
- **España. Ley 31/1984**, de 3 de agosto, de Protección por Desempleo. BOE N° 186 de 4 de Agosto de 1984.
- **España. R.D. 625/1985** de 2 de Abril, por el que Desarrolla la Ley 31/1984 de Protección por Desempleo. BOE N° 109 de 7 de mayo de 1985.
- **España. Real Decreto Legislativo 1/1994** de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social. BOE 154 de 29 de junio de 1994.
- **España. Ley 45/2002** de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad. BOE N° 298 de 13 de diciembre de 2002.
- **España. Real Decreto 236/2000** de 18 de febrero. BOE N° 60 de 10 de Marzo.
- **España. Real Decreto 945/2003** de 18 de julio por el que se regula para el año 2003, el programa de Renta Activa de Inserción.
- **España. Ley 56/2003** de 16 de diciembre, de Empleo. BOE N° 301 de 17 de diciembre de 2003.
- **España. Real Decreto 3/2004** de 9 de enero. BOE N° 9 de 10 de Enero 2004.
- **España. Real Decreto 205/2005** de 25 de Febrero BOE N° 49 de 26 de Febrero de 2005.
- **España. Real Decreto 1369/2006** de 24 de noviembre. BOE N° 18 de 16 de diciembre de 2006.
- **España. Ley 32/2010** de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos. BOE N° 190 de 6 de agosto de 2010.
- **España. Real Decreto Ley 1/2011** de 11 de febrero de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas. BOE N° 37 de 12 de febrero de 2011.

- **España. Real Decreto Ley 20/2011** de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. BOE N° 315 de 31 de diciembre de 2011.
- **España. Real Decreto Ley 20/2012** de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad. BOE N° 168 de 14 de julio de 2012.
- **España. Real Decreto Ley 23/2012** de 24 de agosto por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo. BOE N° 204 de 25 de agosto de 2012.