



Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

# **La política fiscal en los mercados laborales de la UE: análisis de sus efectos para la consecución de los ODS de trabajo decente y fin de la pobreza.**

**Clave: 201505464**

## **RESUMEN**

La política fiscal es una de las más importantes y complejas. Pese a la existencia de una Unión Monetaria y Económica, la soberanía fiscal sigue recayendo en los Estados Miembros. De esta forma, cada uno puede aplicar las políticas que considere convenientes en su mercado laboral. El objetivo de este trabajo es analizar las políticas de empleo, y su eficacia en los mercados y en la consecución de dos de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Para llevar a cabo este análisis, se empezará estudiando la situación de los mercados laborales a raíz de la crisis de 2008. Las diferencias en el proceso de recuperación han hecho más evidentes las asimetrías entre los Estados de la Unión. Por tanto, primero se analizarán los factores clave de la crisis y sus consecuencias atendiendo a las diferencias interterritoriales. Para ello se utilizan distintos parámetros como la tasa de desempleo, el déficit y la deuda pública, el porcentaje de trabajadores pobres, etc.

A continuación, se procederá a la descripción de los ODS que van a ser materia de estudio y la importancia de su consecución. Además, se explicará el significado de “trabajo decente” en el contexto de la Unión Europea, el cual va a estar estrechamente ligado a las condiciones laborales, sociales y económicas.

Finalmente, se examinarán algunas de las medidas empleadas en los mercados laborales, y en qué consisten. Estas se dividirán en tres grupos principales: medidas para la creación de empleo, de formación y las relacionadas con Servicios Públicos de Empleo. En un análisis posterior, se hará hincapié en las primeras, así como en los instrumentos que inciden en ello: subidas del salario mínimo interprofesional, prestaciones por desempleo, etc. Esto permitirá llegar al objetivo último: valorar la eficacia de las políticas y posibles instrumentos de mejora.

***Palabras clave:*** Mercado Laboral, política fiscal, desempleo, Unión Europea, Objetivos de Desarrollo Sostenible, creación de empleo.

## **ABSTRACT**

Fiscal policy is one of the most important and complex. Despite the existence of an Economic and Monetary Union, fiscal sovereignty remains in Member States. This way, everyone can implement the policies they deem appropriate in their Labour Market. The aim of this research is to analyse employment policies, and their effectiveness in Labour Markets and in achieving two of the 17 Sustainable Development Goals.

In order to carry out this analysis, first, we will analyse the situation in the Labour Markets in the wake of the 2008 crisis. Differences in the recovery process have made the asymmetries between the Member States of the European Union even more evident. Therefore, the key factors of the crisis and their consequences will be analysed first in the light of interterritorial differences. For this purpose, we will different parameters such as the unemployment rate, deficit and public debt, the percentage of working poor, etc.

Additionally, we will proceed to the description of the SDGs that will be subject of analysis and the importance of their achievement. In addition, the meaning of "decent work" will be explained in the context of the European Union.

Finally, we will study some of the measures established in Labour Markets and what they consist of. These will be divided into three main groups: measures for job creation, training and those related to Public Employment Services. A subsequent analysis will emphasize the former, as well as the instruments that affect it: increases in the minimum wage, unemployment benefits, etc. This will achieve the ultimate goal: to assess the effectiveness of policies and possible instruments to improve them.

**Keywords:** *Labour Market, Fiscal Policy, unemployment, European Union, Sustainable Development Goals, job creation.*

# ÍNDICE

RESUMEN .....	2
ABSTRACT .....	3
1. Introducción .....	8
2. Crisis del empleo en la Unión Europea .....	11
2.1. Causas y consecuencias generales .....	11
2.1.1. Causas .....	12
2.1.2. Consecuencias generales. ....	15
2.2. Diferencias interterritoriales .....	16
3. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible .....	19
3.1. Antecedentes y características .....	20
3.2. Objetivos relacionados con el mercado laboral .....	22
4. Mercados Laborales de la UE tras la crisis. ....	26
4.1. Medidas ante el crecimiento del desempleo. ....	27
4.2. Aparición de Trabajadores Pobres (working poor).....	31
4.2.1. Definición del concepto.....	32
4.2.2. Factores laborales y sociales asociados .....	33
4.2.3. Comparación entre estados.....	37
5. La política fiscal en la Unión Europea .....	38
5.1. El Tratado de Maastricht.....	39
5.2. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento.....	43
6. Las políticas fiscales desde el 2015, su repercusión en los mercados laborales de la UE y la consecución de los objetivos 1 y 8 de los ODS.....	44
6.1. Políticas de empleo. ....	44
6.1.1. Medidas para la creación de empleo.....	45
6.1.1.1. Sector Privado. Incentivos a la contratación.....	45

6.1.1.2. Sector Público. Creación directa de puestos de trabajo .....	47
6.1.1.3. Medidas de apoyo al emprendimiento. ....	47
6.1.2. Medidas e instrumentos que inciden en el mercado laboral.....	48
6.1.2.1. Salario mínimo.....	49
6.1.2.2. Prestaciones por desempleo .....	50
6.1.2.3. Edad de Jubilación .....	52
6.2. Interacción de estas medidas con otras políticas económicas (formación, sectoriales, etc.).....	52
6.3. Compatibilidad de las políticas fiscales aplicadas con la consecución de los objetivos 1 y 8 de los ODS .....	54
7. Conclusiones y recomendaciones.....	55
8. Fuentes documentales .....	59
9. Anexos.....	63

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Deuda Pública como Porcentaje del PIB.....	13
Gráfico 2: Superávit o Déficit del Gobierno como Porcentaje del PIB.....	13
Gráfico 3: Tasa de Desempleo.....	17
Gráfico 4: Variación PIB per cápita, 2008 - 2019.....	19
Gráfico 5: Porcentaje de personas que viven con menos de \$1 al día. ....	21
Gráfico 6: Riesgo de pobreza relativa de personas con trabajo según el sexo. ....	35
Gráfico 7: Riesgo de pobreza en hogares sin empleo o con baja intensidad en el empleo. .....	37
Gráfico 8: Porcentaje de la población empleada en riesgo de pobreza en 2018. ....	38
Gráfico 9: Distribución del gasto en Políticas Activas de Empleo.....	54

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Metas de los ODS pertinentes vinculados con las condiciones de trabajo.....	23
Tabla 2: Clasificación de las políticas de empleo.....	27
Tabla 3: Vigilancia presupuestaria. Tratado de Maastricht, 1992.....	40
Tabla 4. Ejemplos de subsidios en el sector privado.....	46

## 1. Introducción

La Unión Europea vivió durante finales de la primera década del siglo XXI y principio de la segunda, el momento más crítico desde su creación. Todos los países se vieron sumergidos en una gran crisis, que tuvo distintas etapas, causas y consecuencias. Una de ellas fue el aumento del desempleo. Todos se vieron obligados a tomar medidas en el mercado laboral para frenar el incremento del desempleo, que afectó a todos los países, aunque con distinta intensidad. Por ello, un análisis de las políticas fiscales en los mercados laborales de la UE lleva implícito una valoración de la crisis y sus efectos. Por otro lado, la crisis no solo obligó a los países a dar una respuesta de manera individual, sino que también las instituciones de la UE, y en especial el Banco Central Europeo tuvieron que actuar. Esto ha supuesto que se reavivasen algunas cuestiones que ya se plantearon con su creación en cuanto a las posibles debilidades de la Unión.

La creación de la UE y de la moneda única no fue un proceso sencillo, debido en parte a la creación de una Unión Monetaria sin la necesidad de una ni fiscal ni bancaria. Finalmente, se crea la Unión Económica y Monetaria de la Unión Europea, inspirada por la teoría de las Áreas Monetarias Óptimas (AMO), formulada por el economista Robert Mundell en el año 1961 (Gomez Bengoechea & Arahetes, 2014). Según Mundell, un AMO es una economía integrada por varias regiones que a su vez comparten una misma moneda, que ha alcanzado el equilibrio interno, entendiendo esto como el pleno empleo y la estabilidad de precios, y el equilibrio externo en términos de balanza de pagos. Es decir, los estados o regiones pertinentes obtienen beneficios de esta unión monetaria al estar vinculados en aspectos económicos; o como bien señaló Paul de Grauwe, “los países que se planteen incorporarse a una unión monetaria deben hacerlo si los beneficios de su vinculación son superiores a los costes estimados” (Gomez Bengoechea & Arahetes, 2014).

Pese a que esta teoría fue la que inspiró la creación de la Unión Económica y Monetaria, la Unión Europea no puede ser considerada un AMO como tal, ya que pese a cumplir con varios de los requisitos exigidos, presenta características que lo alejan de ello. Las tres principales condiciones que se han de dar son las siguientes: simetría o sincronización principalmente ante problemas macroeconómicos que se puedan dar en



las regiones; alta movilidad de capital humano entre las regiones, es decir, una alta flexibilidad en lo referente al mercado de trabajo en aras de poder afrontar posibles asimetrías; y por último, integración, lo cual también implica un alto grado de dependencia en el ámbito comercial, ya que el objetivo es maximizar los beneficios por la existencia una moneda común.

Para entender la creación de la Unión Económica y Monetaria de la Unión Europea hemos de situarnos en contexto. Desde Europa se buscaba cada vez más integración, principalmente en cuanto a la cuestión de los tipos de cambio y la estabilidad de precios. Es entonces cuando se empieza a plantear la creación de una unión monetaria, y, con ello, la creación del Banco Central Europeo, que implicaría una cesión de soberanía por parte de los Bancos Centrales Nacionales. En este momento, en el que aun nos encontrábamos en proceso de integración, se plantea una Unión Monetaria sin necesidad de avanzar hacia una unión bancaria y fiscal, por lo que los estados seguirían conservando total soberanía en este ámbito. Por ello, la gran cuestión que se planteaba durante estos años giraba en torno a la supervivencia de esta unión monetaria en el largo plazo en ausencia de una unión bancaria y una fiscal, o lo que es lo mismo, una política conjunta. Finalmente, los efectos de la crisis hicieron necesaria la creación en 2012 de una Unión Bancaria que velase por la solidez de los bancos. Tras esto, la gran cuestión ahora gira en torno a la necesidad de una unión fiscal. Todo esto cobra importancia a lo largo de este trabajo ya que una de las cuestiones que se plantean al final es si, en relación con el mercado laboral y en concreto con el desempleo, sería beneficioso para la UE tener cierta unión fiscal como en el caso de la bancaria, que beneficiase a los mercados.

En una unión de países con estados económicamente tan diversos, era evidente que los efectos de la crisis iban a serlo también. Una vez más, se hizo evidente la “distancia” entre los países del sur y los del norte. Mientras que todos sufrieron sus consecuencias, algunos estados lo vivieron como una “gripe”, un tanto dura, pero de la que al final se sale y para otros, sin embargo, fue lo más parecido a un “cáncer”, que sin ser terminal, poco a poco se fue extendiendo hasta acabar afectando a todos los sectores de la economía, y que sigue estando presente, en especial en el mercado laboral, sin haber conseguido aun recuperarse del todo. Esto también va a influir en las medidas que se toman y en como los mercados van a reaccionar a éstas.

Ante unas tasas de desempleo tan elevadas, no sólo son necesarias medidas que fomenten la creación de puestos de trabajo y de nuevas empresas. A esto también se le va a unir el hacer frente a las distintas prestaciones por desempleo, las cuales supondrán un aumento del déficit. Este a su vez deberá de ser financiado, y para ello, lo más recurrente suele ser una subida de impuestos, la cual a su vez implicaría menos capacidad de contratación por parte de los empresarios. Pese a que esto es simplemente un pequeño eslabón de la cadena, representa en cierta medida la situación tan compleja a la que se tuvo que hacer frente.

Detrás de cualquier crisis económica, hay consecuencias sociales, y como cabría esperar, en este caso también las hubo. En el ámbito del mercado laboral, cabe destacar una en particular: los trabajadores pobres. Al problema del desempleo se le une el de aquellos que pese a tener un empleo, y en ocasiones un sueldo que no es especialmente bajo, están en riesgo de pobreza. Este fenómeno además está más presente en aquellos países con mayores tasas de desempleo, por lo que eleva la gravedad de la situación. Sin ir más lejos, una de las consecuencias que puede tener a nivel macroeconómico es la disminución del consumo. En relación con esto podemos situar los dos ODS que van a ser objeto de análisis en este trabajo: fin de la pobreza y trabajo decente. Ante una situación en la que, gran parte de la población está desempleada, y otra gran parte, pese a poseer un empleo está en riesgo de pobreza, es evidente que aún queda un largo camino hasta alcanzarlos.

Teniendo en cuenta esto último, a lo largo del análisis se buscará dar respuesta dos cuestiones, ¿En qué medida la política fiscal de los mercados de la UE ha contribuido y contribuyen a la erradicación de la pobreza y el trabajo decente? ¿Son necesarios, y contribuirían a lo anterior, mecanismos en tales como una Unión Fiscal que garantizaran una respuesta común?

Ambas cuestiones son muy complejas, en especial la segunda por la falta de consenso entre los estados miembros. En lo referente a la primera, para contestar a ella es necesario un análisis de las distintas medidas. Mientras que hay algunas que están dirigidas a la creación directa de empleo, hay otras, muchas de tipo fiscal, que repercuten en ello indirectamente. Estas pueden ser, por ejemplo, una subida del salario mínimo interprofesional, la edad de jubilación, los tipos de contratación, las distintas medidas

sociales, el déficit público, etc. En este trabajo se analizarán todas ellas, llevando a cabo un proceso en el que se procederá desde lo más general, a lo particular, finalizando con algunas de las medidas más concretas.

## **2. Crisis del empleo en la Unión Europea**

Entre los objetivos principales del presente trabajo, está analizar las políticas fiscales de la Unión Europea en los mercados laborales. El primer paso para comprender las distintas políticas actuales relacionadas con el empleo es analizar la crisis económica internacional que tuvo lugar en el año 2008 y las consecuencias que ésta tuvo en este ámbito en los distintos países miembros de la UE. Las políticas fiscales han ido variando en función de las necesidades y la situación económica y si esta exigía políticas más expansivas o contractivas. Si bien, la mayoría de las que se analizarán serán políticas de gasto, como subvenciones e incentivos a las contrataciones.

Una vez analizados los antecedentes, es necesario estudiar cuáles fueron los principales causantes de esta crisis a nivel global, y a nivel particular en la Unión Europea y los distintos estados miembros. Junto con las causas, se analizarán las consecuencias más generales e inmediatas al estallido de la crisis en Europa. Pese a que afectó a todo el mundo y a todo el territorio de la Unión Europea, no afectó de la misma forma y en la misma medida a todos los países, por lo que se examinarán también las diferencias interterritoriales de la crisis. Por tanto, este primer apartado servirá de introducción para posteriormente estudiar las políticas de empleo y sus efectos.

### **2.1. Causas y consecuencias generales**

En este contexto, con una Unión Monetaria relativamente joven, no solo Europa, sino el mundo entero se ve afectado por una gran crisis financiera la cual tiene sus inicios con el colapso del mercado estadounidense a raíz de las titulaciones subprime en 2007. Esto, a medida que pasa el tiempo acabará derivando en la Crisis del Euro en la Unión Europea. La Crisis de la Eurozona es considerada una crisis de deflación por deuda, teoría acuñada por Irving Fisher para explicar lo sucedido durante la Gran Depresión de los años 30. Este tipo de crisis se había vuelto a dar en otros países, por lo general emergentes,

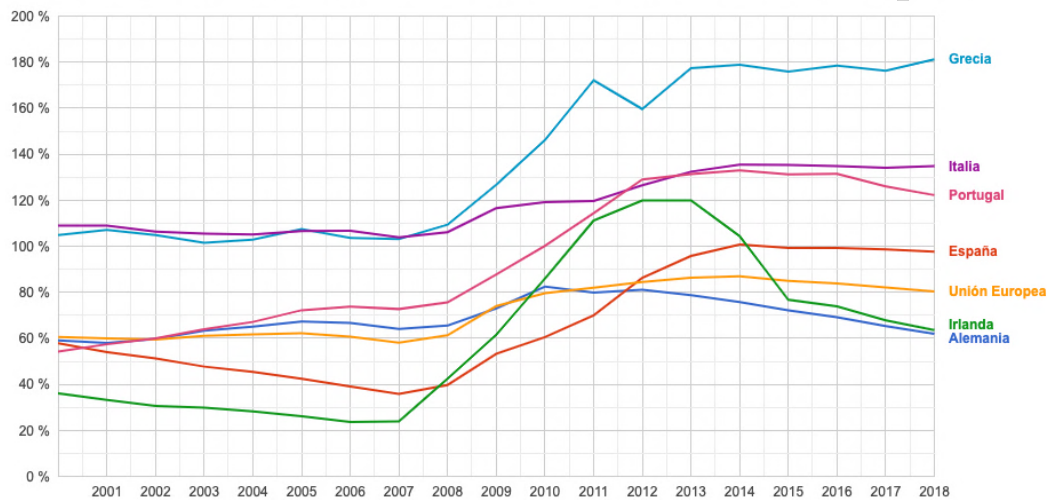
cuya capacidad financiera era escasa, al igual que la estabilidad económica o el poder de las instituciones. Pese a ello, en 2008, con la llegada de la Gran Recesión empieza a haber temor ante la posibilidad de que ésta derivase en una nueva Gran Depresión. Sin embargo, en esta ocasión, gracias a las decisiones de actuación que fueron tomadas y las políticas de coordinación entre los países, se pudo evitar que se llegase a la depresión económica (Díez, 2012).

### **2.1.1. Causas**

Cuando hablamos de causas y momentos clave en el desencadenamiento de la Crisis, sin duda uno de estos momentos es la caída de Lehman Brothers, lo cual provocó un colapso mundial y la entrada en recesión. Pese a que en el momento del estallido sí se puede observar un alto grado de coordinación en lo referente a políticas, con el paso del tiempo irá disminuyendo. La recuperación que se empieza a producir a partir de 2009 es muy asimétrica y sin ningún tipo de coordinación en cuanto a las políticas económicas (Díez, 2012). A partir de este momento, los países con peor situación de balanza de pagos son los primeros en resultar más afectados, como sucedió en el caso de Grecia en Europa. Si tenemos en cuenta que Grecia en aquel momento representaba el 2% del PIB europeo, es posible preguntarse por qué y cómo llegó a afectar tanto al resto de la eurozona. Esto se debió fundamentalmente a que en el momento en el que se dieron cuenta de la gravedad de la situación y el alcance de ésta, ya era demasiado tarde y se había producido el conocido como efecto contagio.

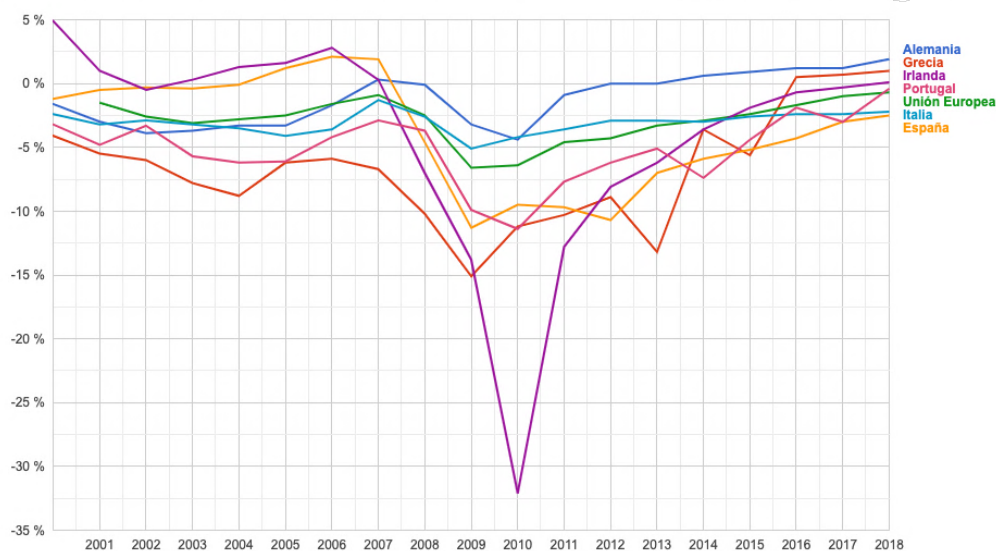
La situación en Grecia puso en duda el futuro en países como Italia, Portugal, España o Irlanda, que presentaban mayores problemas de déficit y de balanza de pagos; de hecho, durante este periodo de crisis, se comenzó a referirse a ellos de forma peyorativa por el acrónimo de “los PIGS” o “PIIGS” cuando se incluía a Irlanda. En esta situación de incertidumbre y miedo ante la posibilidad de que ocurriese lo mismo que en Grecia, comienza a haber una venta masiva de deuda pública, provocando un exceso de oferta de esta, y como consecuencia, la reducción de su cotización y el aumento de las primas de riesgo de las nuevas emisiones (Gomez Bengoechea & Arahetes, 2014). Durante este periodo, en el que nos encontramos con altos niveles de déficits, países como Alemania que presentaban superávit, tuvieron que financiar al resto.

**Gráfico 1: Deuda Pública como Porcentaje del PIB.**



Fuente: Google Public Data, datos de Eurostat (Eurostat, Deuda Gubernamental en Europa)

**Gráfico 2: Superávit o Déficit del Gobierno como Porcentaje del PIB.**



Fuente: Google Public Data, datos de Eurostat (Eurostat, Deuda Gubernamental en Europa)

Uno de los principales problemas, fue el aumento de los niveles de endeudamiento de estos países. Pese a que todos los Estados de la Unión Europea a su entrada en ella firmaron un tratado en el que se establecía una limitación del déficit público y de deuda, países como Grecia fueron capaces de ocultar sus altos niveles de endeudamiento mediante la utilización de distintos instrumentos financieros. Tal y como se observa en los gráficos 1 y 2, tanto la deuda como el déficit se disparan durante los años de la crisis,

alcanzando niveles extremos de déficit como por porcentaje del PIB de hasta el 32,1 % en casos como el de Irlanda en el año 2010. Si observamos el gráfico 1, vemos como la deuda pública comenzó a experimentar una gran subida durante los años de la crisis. Si bien el déficit volvió a niveles próximos a los que había previo a la crisis, la deuda ha seguido creciendo durante los años posteriores, alcanzado niveles del 181,2% de deuda sobre el PIB en Grecia en 2018, y con niveles muy altos en España, Portugal e Italia. Todo esto provocó un aumento desmesurado de las primas de riesgo, disparándola hasta 500 puntos básicos en España, y en el caso de Grecia hasta niveles desorbitados de 3.500 puntos básicos. En los siguientes apartados se verá la relación entre los niveles de deuda pública y las políticas relacionadas con el empleo.

La segunda gran causa, también relacionada en parte con la anterior, fueron los desequilibrios en la balanza de pagos de los países de la UE. En el caso anterior vemos que se han tratado los problemas a nivel mas interno de los países. En la Unión Europea, los países comercian entre sí, realizándose la mayor parte de las exportaciones e importaciones dentro de este territorio, por lo que se puede decir que hay también una relación de dependencia entre los distintos países (Weber, 2014).

Una forma de ver estos desequilibrios es mediante el análisis de los saldos en cuenta corriente como porcentaje del PIB. Si comparamos los saldos de Alemania y Países Bajos con el resto, los dos primeros tienen superávit por cuenta corriente que ha ido incrementando hasta alcanzar los valores máximos en el año 2015, mientras que países como España, Grecia o Portugal durante esos años presentaban un déficit por cuenta corriente.

***Ecuación 1: Relación entre la Balanza por Cuenta Corriente y la Balanza de Cuenta Financiera***

$$BCC + BF = 0 ; BCC = -(BF)$$

Teniendo en cuenta la ecuación anterior, podemos deducir que la balanza por cuenta corriente y la balanza financiera guardan una relación inversamente proporcional. Aplicando esta teoría aportada por el economista Paul Krugman a los casos que aparecen

en la siguiente tabla, en los países deficitarios, su balanza financiera será positiva, ya que necesitarán soporte financiero que cubra esta deuda. Del mismo modo ocurrirá en los países con superávit por cuenta corriente, estos serán los que deban financiar al resto.

Si observamos casos como el Portugal, Grecia o España, vemos que, desde los primeros datos en el año 2000, ya tenían déficit por cuenta corriente y del mismo modo, tanto Alemania como los Países Bajos tenían superávit. En el primer caso, las medidas tomadas se centraron en el aumento del gasto público, bajada de los tipos de interés y un aumento de la deuda por parte del sector privado. En el caso contrario, se optan por aprovechar la ventaja que tenían en el exterior para así compensar la baja demanda interna. Estos desequilibrios se fueron prolongando durante el tiempo subsanando los déficits por cuenta corriente con la financiación de los países miembros sin suponer un mayor problema. Esta financiación entre los países de la Unión se llevo a cabo con unos bajos tipos de interés. De esta situación, en la que la confianza de los inversores era esencial a la hora de la financiación, se pasa a un escenario completamente distinto, con el mundo sumido en una crisis financiera, una crisis de deuda, un aumento desenfrenado de los niveles de desempleo, una gran recesión, reducción del PIB y países al borde del rescate. (Santiago Marco, 2012)

Por último, siendo causa y consecuencia a su vez, Europa se enfrenta al aumento del gasto público y a las altas tasas de desempleo en todo su territorio. Mientras que en el 2009 los gobiernos han de aumentar el gasto para paliar los efectos de la recesión, en 2010 pasan a establecer medidas más restrictivas que tenían como objetivo reducir los recursos públicos para así lograr un equilibrio en el largo plazo de las finanzas públicas. Como consecuencia de esto último, aumentan los niveles de desempleo, lo cual acaba afectando más gravemente a aquellos países que tenían tasas más altas de endeudamiento (Puentes, 2017).

### **2.1.2. Consecuencias generales.**

Ante una crisis de semejante envergadura, las consecuencias se pudieron ver en todos los ámbitos de la sociedad, siendo la principal el aumento del desempleo del cual

se hablará más adelante con mayor profundidad. Por otro lado, las principales consecuencias a nivel de la Unión Europea fueron la creación del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera, medidas de regulación (Reyes, 2012), como en el caso de países como España en los que una de las consecuencias fue la reforma de la Constitución, y las medidas tomadas por el BCE de la mano del que ha sido su presidente hasta el 2019, Mario Dragui, para inyectar dinero en la economía europea.

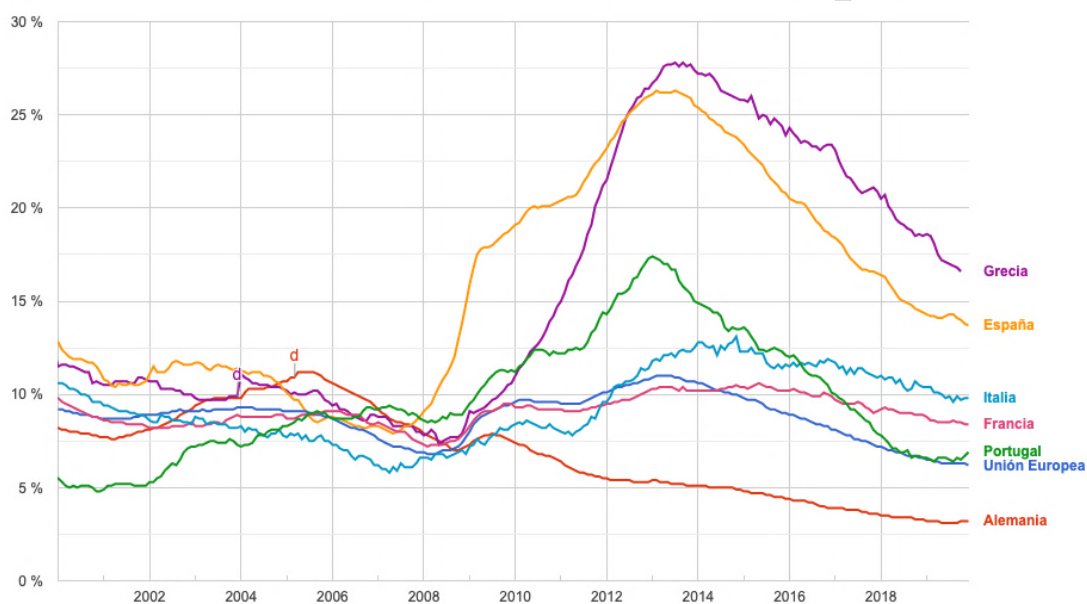
## **2.2. Diferencias interterritoriales**

Una de las principales características de la Unión Europea durante la crisis y en los años posteriores a esta, ha sido la desigualdad entre los distintos países miembros, en especial en lo referente al desempleo. Aunque no ha sido en lo único en lo que se han podido apreciar estas diferencias. También se reflejan en indicadores como el PIB, la inversión o la creación de nuevas empresas durante los años posteriores (Antonio Ocampo et al. 2013).

En el gráfico 3, podemos observar las tasas de desempleo en algunos países según los datos de Eurostat. Si nos vamos al año 2013, vemos que países como Grecia y España registraron máximos históricos, con una tasa de desempleo del 27,8% y del 26,3% respectivamente, mientras que en los casos de Alemania, Francia y Países Bajos en ese mismo año las tasas fueron de un 5,1%, 7,3% y 10,2%. Esto supone una diferencia de más de 20 puntos con respecto a Alemania, y de más de 15 con respecto a Francia. Además, si hacemos una comparativa con la tasa de desempleo de la Unión Europea, ésta alcanzó su máximo registro en 2013 con un 11%, por lo que la diferencia con respecto a la tasa global sigue siendo de 15 puntos.



**Gráfico 3: Tasa de Desempleo.**



*Fuente: Fuente: (Eurostat, Tasa de desempleo)*

Los datos sobre el desempleo, los niveles de deuda, el déficit público, la prima de riesgo, la estabilidad política, etc. son algunos de los factores que pueden servir como indicadores de las diferencias interterritoriales que hay en la Unión Europea. Esto también ha llegado a generar “distintos bandos” de países. Por un lado, se posicionaron los países “ricos” o aquellos cuyas economías se vieron menos afectadas y consiguieron paliar antes los efectos de la crisis, y, por otro lado, los países más “pobres” y aquellos que sufrieron las consecuencias más severas. Una de las principales consecuencias de esta discrepancia ha sido la respuesta de sus ciudadanos y la confianza que estos tienen en las distintas instituciones tanto, comunitarias como nacionales.

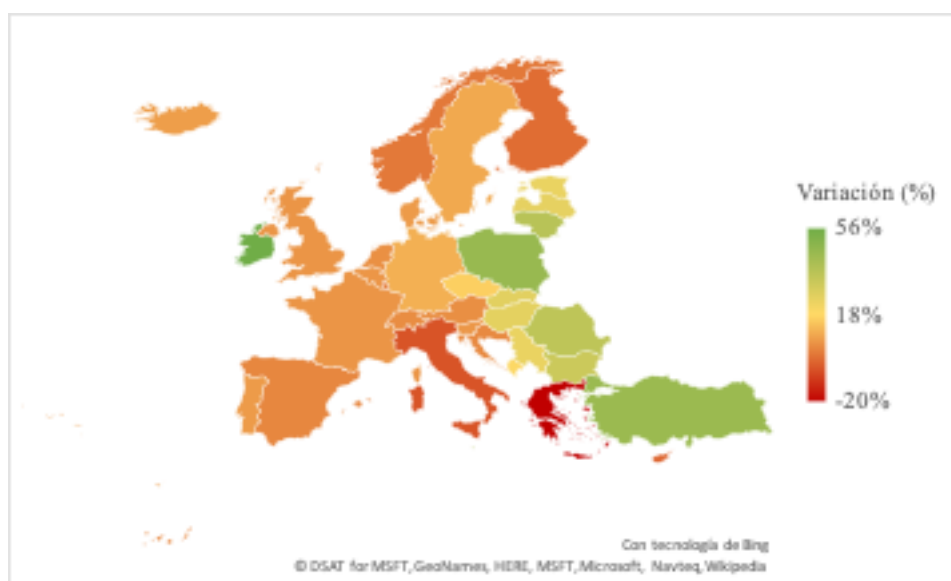
La crisis de la eurozona comenzó realmente en el año 2010, y a partir de este momento empiezan a examinarse posibles medidas para luchar contra ésta, en especial en aquellos países en los que la situación era más crítica. El problema entonces fue la inexistencia de mecanismos de ajuste eficaces en el marco de la unión europea. Como consecuencia, el BCE tuvo que idear formas de proporcionar liquidez de emergencia a los bancos que se hallaban bajo presión. Además, era de vital necesidad encontrar un mecanismo mediante el cual el BCE consiguiese recuperar la confianza de los mercados internacionales en los países de la UE. Esto se consigue fundamentalmente cuándo el

BCE anuncia en 2012 que comenzaría a comprar deuda pública de los estados en los mercados secundarios, ya que no tenía capacidad de comprar bonos del Estado en aquel momento. Sin duda había un problema, y es que la Unión se enfrentaba a la peor crisis de su historia con una eurozona construida bajo las bases de un conjunto mínimo de normas, sin capacidad fiscal centralizada propia y con muy poca autonomía para tomar decisiones ya que era necesaria la unanimidad de los estados miembros para ello (Hall, 2015).

El hecho de que la Unión Europea no tuviese capacidad de actuación sin el consenso de todos los países, y de que había una clara división dentro de la propia eurozona entre los países que requerían ayudas urgentes y aquellos que se encontraban en situación de prestarla, hizo que la toma de decisiones fuese realmente compleja. Finalmente, se consiguieron poner en marcha los paquetes de rescates para Irlanda, Grecia y Portugal y una línea de crédito para la banca española. A lo largo de la crisis, los países que tuvieron que ser rescatados fueron en primer lugar Grecia, y posteriormente Irlanda y Portugal. España sin embargo consiguió evitar un rescate total, pactando uno parcial. Por último, años posteriores, en el 2016, Chipre se añadió a la lista de países rescatados.

Al igual que durante los años de la crisis, hubo grandes diferencias interterritoriales en cuanto a las actuaciones que fueron necesarias en cada país y el grado en el que éstos se vieron afectados, el proceso de recuperación también ha sido totalmente distinto.

**Gráfico 4: Variación PIB per cápita, 2008 - 2019.**



*Fuente: Elaboración Propia y Eurostat (Eurostat, 2020)*

El gráfico 4, muestra la variación del PIB per cápita en porcentaje, entre el año 2008 y 2019.<sup>1</sup> Nuevamente, son los países del sur los que presentan peores resultados, en especial Grecia, siendo la única que tiene una variación negativa. Esto no quiere decir que el crecimiento anual sea negativo, sino que su PIB per cápita ha disminuido en un 20% desde 2008. En el caso contrario se encuentra Irlanda, que pese a ser otro de los países que necesitó un rescate, su evolución ha sido muy positiva. Desde 2008 ha aumentado su PIB per cápita en un 56% desde 2008, siendo el país con el porcentaje más alto. En conclusión, queda reflejado que la recuperación también ha sido desigual entre los países más golpeados por la crisis.

### **3. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

Una de las principales cuestiones que se abordan en este trabajo, es la de la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), especialmente de aquéllos relacionados con el trabajo y la pobreza, y más concretamente, se busca analizar en qué medida las políticas fiscales de la Unión Europea ayudan en la consecución de éstos.

<sup>1</sup> Ver tabla con todas las cifras entre el 2008 y 2019 en el anexo II.

Los ODS, fueron establecidos por la Organización de las Naciones Unidas con la aprobación en el año 2015 de la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible. En esta Agenda, se establecen 17 objetivos, cada uno con una meta claramente definida y distinta, y todos deberán de ser alcanzados para el año 2030. En ellos se abordan las principales cuestiones y problemas sociales a los que nos enfrentamos actualmente, desde el cambio climático, hasta la igualdad, el empleo y la pobreza. Por otro lado, aunque hay 17 objetivos distintos, la Agenda ha sido diseñada de forma que cualquier avance en uno de ellos, también repercute de manera positiva en otro. Por ejemplo, probablemente, una mejora en el ODS 6, “Agua limpia y saneamiento”, repercute positivamente en el ODS 3, “salud y bienestar. Si trasladamos esto al tema en cuestión abordado en este trabajo, el ODS que se va a entrar a valorar y estudiar es el 8, “Trabajo decente y crecimiento económico”, pero a su vez, este repercute en el 1, “fin de la pobreza”. Si bien, se ha de tener en cuenta la importancia que puede alcanzar el ODS 8. Este no solo va repercutir en el fin de la pobreza, sino que también influirá en el resto de objetivos.

A continuación, se analizarán los antecedentes de esta nueva Agenda 2030, y posteriormente se pasará a estudiar en profundidad en qué consisten los objetivos 1 y 8, para así poder entrar a valorar en qué medida las políticas fiscales ayudan a su consecución o no.

### **3.1. Antecedentes y características**

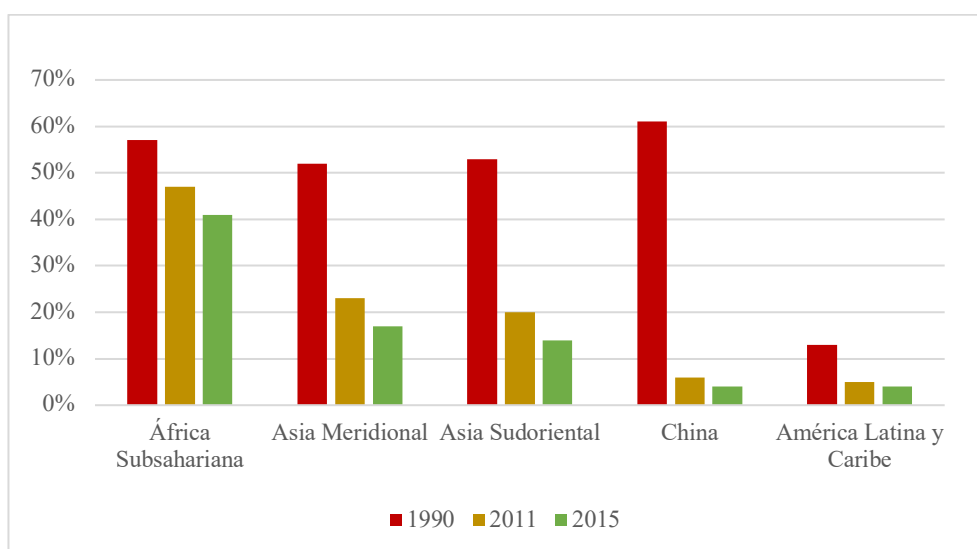
Los Objetivos de Desarrollo Sostenible se gestaron en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro en 2012 (PNUD, 2015). El propósito de esta Conferencia es poder establecer una serie de objetivos mundiales con la colaboración de todos los Estados miembros, en los que se abordasen los principales desafíos en cuanto a desarrollo, relacionados con cuatro esferas principales: el medio ambiente, sociedad, política y economía.

El principal antecedente de los ODS, son los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los cuales fueron establecidos en el año 2000 con el propósito principal de

erradicar la pobreza extrema. Al igual que en el caso de los ODS, los ODM también tenían un plazo fijo de 15 años para trabajar en la consecución de estos. En total, participaron 189 países, que se encargaron de establecer las líneas de actuación, estableciendo así 8 objetivos, todos ellos medibles y valorables.

Los Objetivos de Milenio, fueron redactados en un contexto ligeramente distinto, y es por ello que hay aspectos a los que se les dio más importancia que a otros como es el caso de la salud, la mortalidad infantil o la educación. Entre los principales logros de ODM, están los grandes avances en la lucha contra el VIH/SIDA u otras enfermedades, hoy en día ya prácticamente erradicadas. Al contrario que en los ODS, en los ODM no hay ningún objetivo que como tal se centre en el crecimiento económico y el empleo. Sin embargo, el alcance de los 8 objetivos que se plantearon ha contribuido a una mejora económica en prácticamente todos los territorios. No obstante, si se observa el gráfico 5, esta no ha sido equitativa, especialmente en el caso de África, donde la pobreza extrema sigue siendo una realidad muy extendida.

**Gráfico 5: Porcentaje de personas que viven con menos de \$1 al día.**



*Fuente: Informe PNUD 2015 (PNUD, 2015)*

Los resultados obtenidos tras los 15 años de trabajo en los Objetivos de Desarrollo del Milenio sirvieron principalmente como guía para el desarrollo de la nueva Agenda 2030. Así pues, los ODS se enfrentan a un reto especialmente complejo, pero de vital

necesidad: conseguir que este desarrollo se lleve a cabo por igual en todas las partes del mundo, y no solo en aquéllas más favorecidas.

Los ODM supusieron grandes avances en muchos ámbitos como la pobreza y la sanidad, y también plantearon nuevos retos de futuro. En 2015, aún había 2.400 millones de personas que, aunque no se consideraban dentro de la pobreza extrema, vivían con menos de dos dólares al día. Esto sin duda fue uno de los principales aspectos abordados en la elaboración de los ODS, y la forma de erradicarla pasaba entre otras, por la necesidad de un crecimiento económico que fuese estable, inclusivo y con alto coeficiente de empleo (Parisotto, 2014). Tal y como plantea Aurelio Parisotto, economista de la Organización Internacional del Trabajo, en una entrevista realizada días antes de que se cumpliera el plazo fijado para los ODM 2015, *“El reconocimiento de que el trabajo y los medios de subsistencia son el principal camino para salir de la pobreza condujo a la inclusión de una meta suplementaria en el marco del ODM1 referida al logro del pleno empleo productivo y del trabajo decente para todos.”* (Parisotto, 2014). Es así como, en este contexto, nace el objetivo 8, bajo la necesidad de abordar la pobreza. Además, se ha de tener en cuenta qué en ese momento, las principales economías del mundo, entre ellas la europea, seguían teniendo presentes las consecuencias de la crisis en sus economías y especialmente en el empleo.

### **3.2. Objetivos relacionados con el mercado laboral**

Teniendo en cuenta los antecedentes a la elaboración de la nueva Agenda 2030, y el contexto en el que se plantean estos nuevos objetivos, cabe esperar que se le diese una gran importancia al mercado laboral, la economía y las políticas de empleo y fiscales. No cabe duda de que una de las principales vías para la erradicación de la pobreza en el mundo, es que la gran mayoría de la población este en posesión de un empleo, y que este además le proporcione las prestaciones necesarias para que puedan cubrir sus necesidades. Por ello, no se puede hablar únicamente de empleo, sino que a este término hay que añadirle un ingrediente esencial, y es que sea decente.

Las consecuencias de la crisis hicieron que a la hora de desarrollar las nuevas propuestas, se tuviese muy en cuenta la importancia del desarrollo en términos de trabajo decente y mercado laboral. Por ello, además del objetivo 8, el cual está totalmente enfocado al trabajo decente y el crecimiento económico, también está presente dentro de otros objetivos. Así pues, según la Organización Internacional del Trabajo, – uno de los principales organismos de las Naciones Unidas en el campo laboral y políticas de empleo – las metas de los ODS que guardan relación con el mercado laboral y plantean mejoras significativas en este son, además del 8, el ODS 1 y el fin de la pobreza, el 5, sobre la igualdad de género, y más concretamente el 5.4, el cual se analizará en mayor profundidad más adelante, el 10, que trata la reducción de las desigualdades, y en especial el 10.4, en el que se plantean políticas fiscales y salariales, y por último, el 16.6, que se centra en la necesidad de crear instituciones eficaces y transparentes (OIT, 2015).

En la siguiente tabla se muestran cuáles son las vinculaciones de esos ODS con las condiciones de trabajo, según la información proporcionada por la OIT. En base a esta información, se analizarán brevemente el contenido de esta tabla y su importancia, para finalmente, una vez se analicen las políticas fiscales en los siguientes apartados, se pueda concluir en qué medida se están consiguiendo estos objetivos.

***Tabla 1: Metas de los ODS pertinentes vinculados con las condiciones de trabajo.***

<b><u>ODS</u></b>	<b><u>Vinculación con las condiciones de trabajo</u></b>
<i>5. Igualdad de Género</i>	5.4. Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.
<i>8. Trabajo Decente y Crecimiento Económico</i>	8.8. Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.

<i>10. Reducción de las desigualdades</i>	10.4. Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad
<i>16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas</i>	16.6. Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas

*Fuente: Elaboración Propia y con información de la OIT (OIT, 2015)*

### **Objetivo 1. Fin de la pobreza**

Aunque éste no se incluye entre las metas vinculadas a las condiciones de trabajo, es evidente que la disminución de la pobreza va a estar relacionada con el crecimiento económico y las condiciones en el trabajo. El fin de la pobreza, es el primer objetivo de los 17 que se incluyen en la Agenda 2030. Tal y como sucede con los Objetivos del Milenio, este es el primero y el principal, debido a la importancia que esto supone en la sociedad, y su estrecha relación con el resto de los objetivos. Como se ha visto en apartados anteriores, la pobreza se puede estudiar teniendo en cuenta distintos factores y variables, al igual que existen distintos niveles de ésta. Pese a ello, si hay ciertas causas comunes en todos los casos, las cuales están relacionadas con “el desempleo, la exclusión social y la alta vulnerabilidad de determinadas poblaciones a los desastres, enfermedades y otros fenómenos que les impiden ser productivas” (OIT, 2015).

### **Objetivo 5. Igualdad de género**

Conseguir acabar con la pobreza y el crecimiento económico no son posibles si no hay igualdad de género. De hecho, hay estudios que señalan que el índice de igualdad y el estado económico de un país están directamente relacionados entre sí. Si hablamos de trabajo decente y de las condiciones laborales, uno de los principales factores que han de darse es la igualdad laboral entre hombres y mujeres. Pese a las mejoras en este aspecto durante los últimos años, las estadísticas señalan que aún hay desigualdad de género en el mundo laboral incluso en aquellos países más desarrollados. Esto no solo se puede observar en el salario, sino también en la ocupación de puestos de mayor nivel o la



proporción de trabajadores y trabajadoras en una empresa. Por tanto, son también necesarias medidas que traten de asegurar la paridad en este ámbito.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) se centra en la necesidad de mejorar las condiciones de trabajo de las mujeres, en especial en aquellos que tradicionalmente han sido realizados por mujeres, como es el caso del trabajo doméstico. Por ello, una de las metas que se proponen busca asegurar la remuneración de estos trabajos con todas las protecciones sociales necesarias.

### **Objetivo 8. Trabajo decente y crecimiento económico.**

El ODS 8, es junto con el 1, el más importante en este análisis. Si hay algún objetivo que este especialmente relacionado con las condiciones de trabajo ese es el 8. Todo el análisis realizado hasta ahora ha estado relacionado con la consecución de este ODS. En concreto, la OIT se centra en la meta 8.8, sin embargo, es necesario que nos centremos en todas las que se definen. La primera de ellas se centra en el crecimiento per cápita en todos los países, en especial en los países menos adelantados, en adelante PMA, en los que el crecimiento del producto interior bruto debe de ser de al menos un 7% anual (ONU, 2020). Otra de las metas que como hemos podido observar, ha estado presente entre las medidas tomadas en la Unión Europea durante la crisis, es la 8.3 la cual dice lo siguiente: *Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros* (ONU, 2020).

En la definición de las metas, hay algunas que van más dirigidas a países desarrollados y otras que buscan el desarrollo de los PMA. En el marco de este trabajo, se analizará como la política fiscal de los mercados laborales contribuye a este ODS. Sin embargo, es evidente que si únicamente se centra en su propio crecimiento y dejando al margen las metas que buscan el desarrollo de otros países, no se estarán consiguiendo verdaderamente estos objetivos.

### **Objetivo 10. Reducción de las desigualdades**

Este ODS guarda especial relación con el contenido del presente trabajo, en especial en la meta que podemos ver definida en la tabla, la 10.4, la cual señala la importancia de la elaboración de políticas fiscales que aseguren la igualdad y la protección de los trabajadores. Este también va a estar muy relacionado con el ODS 5 sobre la igualdad de género. Por último, tal y como se mencionó previamente, el grado de igualdad va a determinar también el grado de desarrollo, por lo que en los países más desarrollados, y en este caso, en la Unión Europea, se espera que los niveles de igualdad sean altos; aunque tal y como hemos visto, en muchos casos aun hay mucho margen de mejora y son necesarias medidas que logren mejorar los niveles de igualdad en muchos sectores.

### **Objetivo 16. Paz, justicia e instituciones sólidas.**

El último de estos objetivos va a cobrar mayor importancia en los siguientes apartados, en los que también se entrará a valorar las instituciones de la Unión Europea, teniendo en cuenta no sólo las existentes, sino también aquéllas que serían necesarias de cara a un mejor funcionamiento y una unión más sólida, en especial en el ámbito fiscal.

Este análisis por objetivos servirá para que una vez analizadas todas las medidas en los mercados laborales, se concluya analizando en que medida contribuyen a todos estos ODS.

## **4. Mercados Laborales de la UE tras la crisis.**

En los años anteriores a la crisis, la situación en los mercados laborales de la UE era realmente buena en términos generales. No solo había una alta creación de empleo, sino que las condiciones laborales eran bastante buenas y se habían ido mejorando a lo largo de los años. Sin embargo, con el estallido de la crisis, el cambio drástico de la economía y con las consecuencias ya mencionadas en apartados anteriores – aumento de la deuda pública, altos niveles de déficit, poca confianza de los inversores exteriores, etc. – los mercados laborales de la Unión Europea se vieron duramente castigados con unos

niveles de desempleo extremadamente altos. Aunque como sucede en otros ámbitos, no todos los países se vieron afectados en la misma medida, pero todos ellos sufrieron el impacto de la crisis en sus mercados de trabajo. Esto les obligó a buscar políticas de empleo eficaces.

#### 4.1. Medidas ante el crecimiento del desempleo.

Las políticas de empleo pueden ser de distinto tipo y orientación, aunque han de entenderse como un conjunto de medidas que buscan estimular la economía a través del empleo. En la siguiente tabla se muestran las distintas políticas de empleo clasificándolas por los objetivos de estas. En base a esta clasificación, a continuación, se analizarán cuáles de estas políticas se llevaron a cabo en los mercados laborales de la Unión Europea y cuáles de ellas resultaron más eficaces.

*Tabla 2: Clasificación de las políticas de empleo.*

<b>POLÍTICAS QUE INCIDEN SOBRE LA REGULACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO</b>	Políticas que afectan al funcionamiento institucional y normativo del mercado de trabajo.	
	Políticas que inciden sobre las relaciones laborales, tanto en su inicio como en su extinción.	
	Políticas que inciden sobre la organización del tiempo del trabajo, en particular políticas de reparto de trabajo.	
<b>POLÍTICAS DEL MERCADO DE TRABAJO (en sentido estricto)</b>	<b>ACTIVAS</b>	Políticas de creación de empleo
		Políticas de intermediación laboral
	<b>PASIVAS</b>	Políticas de educación y formación
		Prestaciones por desempleo
		Jubilación anticipada

*Fuente: Política Económica (Fernández Díaz, Parejo Gámir, & Rodríguez Saiz, 2011)*

A continuación, se enumerarán las políticas que se han ido empleando en el marco de la Unión Europea, así como un breve resumen de los objetivos de cada una y hacia qué van dirigidas. Para ello, tomaré como referente el análisis realizado por la doctora en economía María Jesús González-Blanch Rodríguez, en el cual hace una síntesis de las 579 medidas de empleo que se tomaron en la Unión Europea, englobándolas en 10.

1- “Incentivar la contratación a través de subsidios salariales o subsidios de los costes laborales no salariales.” (González-Blanch Rodríguez, 2017, pág. 169)

Las políticas que se analizan en este apartado tienen en común el objetivo principal que persiguen: la creación de empleo. Por ello, este primer bloque de medidas es quizás el más importante. A través de los subsidios, se incentiva a los empresarios a llevar a cabo nuevas contrataciones de personal. Además, en muchos de los casos, las medidas de subsidios laborales iban específicamente destinadas a aquellas personas que tienen más dificultades a la hora de ser contratados, ya sea por su inexperiencia, o por su “avanzada” edad. Aunque muchos de los subsidios e incentivos estaban destinados a la creación de empleo. Por otro lado, también se ponen en marcha medidas para la conservación de los puestos de trabajo, que a su vez asegurasen la estabilidad y calidad de éste. Entre los subsidios estaban algunos como los dirigidos a aquellas zonas geográficas más afectadas por el desempleo, incentivando la contratación en estas áreas, fomentar la contratación de aquellas personas que pertenecen a la economía sumergida, etc. Este tipo de medidas van a ser especialmente utilizadas en los países del sur.

2- “Creación directa de empleo en el sector público” (González-Blanch Rodríguez, 2017, pág. 170)

Este tipo de medidas estaban fundamentalmente enfocadas a la contratación por parte de las instituciones públicas de nuevos empleados, especialmente de aquéllos que puedan tener más problemas en términos de inserción laboral. Es importante destacar, que este tipo de contrataciones dependen del Estado del que se trate, ya que en casos como en el de España, gran cantidad de los puestos de trabajo vinculados a instituciones públicas, exigen una oposición previa de acceso al puesto.

3- “Incentivar el emprendimiento y el autoempleo como vía para la creación de empleo y como una “estrategia de salida” del desempleo. Aumentar el número de PYMES.” (González-Blanch Rodríguez, 2017, pág. 171)

Durante los años que duró la crisis en la Unión Europea, tal y como ya hemos visto, disminuyeron las contrataciones tanto en el sector público como privado. Por esta razón, gran parte de la población optó por emprender y montar su propio negocio. En este ámbito, no solo se optó por incentivar la creación de nuevas empresas, sino que también se invirtió en la formación de los trabajadores autónomos y empresarios. Además, se

dieron subvenciones a las PYMES en aras de fomentar la contratación de empleados en estas empresas. Para ello, se pusieron en marcha ayudas fiscales específicas.

4- “Mejorar la empleabilidad de las personas desempleadas y/o demandantes de empleo a través de la orientación profesional y adaptación de las cualificaciones de las personas a las necesidades del mercado laboral para garantizar su responsabilidad y permitir su progresión.” (González-Blanch Rodríguez, 2017, pág. 172)

Ante el aumento generalizado del desempleo, gran parte de las medidas, tal y como hemos visto en los anteriores puntos, iban enfocadas a la formación de los desempleados. Muchos países también se centraron en medidas que permitiesen llevar a cabo un seguimiento de los desempleados, así como apoyo y orientación para su inserción en el mercado laboral.

5- “Aumentar la eficacia de las estructuras de intermediación laboral” (González-Blanch Rodríguez, 2017, pág. 173)

Estas medidas han hecho posible la llegada de la tecnología a la búsqueda de trabajo a través de las distintas plataformas de empleo que han ido surgiendo durante los últimos años. Además, también las instituciones públicas han ido mejorando sus servicios ofrecidos a través de las plataformas virtuales de empleo.

6- “Incrementar la participación en el aprendizaje permanente y las capacidades de los participantes entre otras competencias en materia de TIC e idiomas” (González-Blanch Rodríguez, 2017, pág. 173)

El objetivo de estas medidas era conseguir mantener a los trabajadores, en especial a aquellos que estaban buscando empleo, en constante “renovación” y aprendizaje de las distintas competencias profesionales que se requieren en el mercado laboral en cada momento.

7- “Mejorar la integración laboral a través del reconocimiento de las cualificaciones” (González-Blanch Rodríguez, 2017, pág. 174)

Se centró en la creación de un sistema con el que se reconocieran y acreditasen todas las habilidades y competencias de los trabajadores, y cómo han ido adquiriendo éstas a lo largo de su experiencia laboral.

8- “Mejorar el acceso a la formación profesional para el empleo” (González-Blanch Rodríguez, 2017, pág. 174)

En este marco, se comenzó a hacer hincapié en la formación profesional con periodos de prácticas que permitiesen ir adquiriendo las competencias necesarias en el sector que se tratase. Es a partir de este momento cuándo todos los sistemas educativos, especialmente en sus últimas etapas (periodo universitario, formación profesional) se instauran los periodos de prácticas, pasando estos a ser obligatorios y con una duración mínima preestablecida.

9- “Mejorar la calidad en la educación superior y aumentar el número de alumnos que obtienen formación en el ámbito de I+D+I, fomentando el desarrollo de actividades en red con centros tecnológicos de investigación y empresas.” (González-Blanch Rodríguez, 2017, pág. 175)

Estas medidas estaban especialmente dirigidas a aquellas familias con ingresos más bajos y con más dificultades para poder acceder a la educación superior. Por esta razón se propone un nuevo sistema educativo o una reforma de este que fomente la inclusión de este tipo de grupos sociales con ingresos más bajos, con el objetivo de que haya igualdad de oportunidades.

10- “Reducción y prevención del abandono escolar temprano a través de la participación en la educación y en la formación inicial básica.” (González-Blanch Rodríguez, 2017, pág. 176)

Uno de los principales problemas en países como España, es la alta tasa de abandono escolar. Este se produce en edades muy tempranas, lo cual hace más difícil aún poder reincorporarse en un futuro. Muchas de estas medidas están destinadas a la reintegración de aquellos alumnos que hayan abandonado los estudios, proporcionando también una reorientación y seguimiento individualizado, además de establecer un periodo obligatorio de estudios.

Estos paquetes de medidas no están presentes del mismo modo ni en la misma medida en todos los países de la Unión Europea. Los tres primeros mencionados fueron por sus características y objetivos, los más importantes. Estos están totalmente enfocadas a la creación de empleo, y para ello se ponen en marcha medidas esencialmente fiscales

y subvenciones. Este tipo de políticas serán objeto de un análisis más exhaustivo, en el que se verá en que consisten. Por otro lado, las siete siguientes medidas son de tipo más social; mientras que las tres posteriores se centran en mejoras en el ámbito de los servicios públicos de empleo, las cuatro últimas van dirigidas sobre todo a la formación en todos los ámbitos.

Pese a que la temática de este trabajo gira esencialmente en torno a las distintas políticas fiscales de los mercados laborales de la Unión, también se busca analizar como estas contribuyen a los objetivos de desarrollo sostenible, especialmente a dos, fin de la pobreza y trabajo de decente. Por ello, resulta indispensable atender también a otras medidas, que, aunque no tengan contenido puramente económico, sino que sean más sociales, contribuyan a la consecución de los ODS. Además, se analizarán la interacción de las políticas fiscales con las de otro tipo, como pueden ser las sociales o de formación

Por último, en este apartado se han analizado qué medidas se tomaron en la UE para afrontar el crecimiento del desempleo durante la crisis. Sin embargo, durante este periodo no solo aparece el problema del desempleo, sino que también empiezan a aumentar el número de los conocidos como “trabajadores pobres”, aquellos que pese a tener un puesto de trabajo, están en riesgo de pobreza. Por sus características, es de suponer que las políticas de desempleo no van dirigidas a ellos, por lo que a continuación se analizará este fenómeno y como se afronta.

#### **4.2. Aparición de Trabajadores Pobres (working poor).**

Tras este análisis de la crisis de zona euro y de sus consecuencias más genéricas, a continuación, centraremos el estudio en las consecuencias ligadas a los altos niveles de desempleo. Tal y como se ha mencionado en apartados anteriores, y como se puede apreciar en el gráfico 3, las tasas de desempleo no fueron iguales en todos los países, al igual que las consecuencias de la crisis. Aunque desde los peores años de la crisis hasta ahora la situación ha ido mejorando y las tasas de desempleo se han ido reduciendo en todos los países de la Unión, nos encontramos ante un “no tan nuevo” problema: la aparición de los conocidos como trabajadores pobres. Este fenómeno no es algo

totalmente novedoso. Ya en el siglo pasado, algunos sociólogos y economistas empezaron a plantear este problema, aunque nunca se llegase a realizar un estudio en profundidad sobre ello. A continuación, se procederá a un análisis mas exhaustivo en los siguientes apartados centrándonos en el concepto y los factores que determinan la aparición.

#### **4.2.1. Definición del concepto.**

Este concepto nace en Estados Unidos durante la segunda mitad del siglo XX, bajo el nombre de “*working poor*”. Como su nombre indica, junta pobreza y trabajo, dos conceptos que pese a poder parecer completamente opuestos han ido y van muy a menudo de la mano. Es decir, cuando hablamos de trabajadores pobres se suele referir a aquellos en posesión de un empleo que viven por debajo del umbral de la pobreza. Mientras que el término pobreza se suele relacionar con la inexistencia de un trabajo, en este caso se está midiendo la pobreza entre la población que sí cuenta con un empleo. Normalmente, esto se suele achacar a los bajos salarios de los trabajadores, pero la realidad es que no siempre se debe a ello y puede haber otros factores detrás de esto, los cuales veremos en el siguiente apartado.

Según la definición de Eurostat, las personas corren el riesgo ser “trabajadores pobres” cuando trabajan durante más de la mitad del año y su ingreso disponible anual es inferior al del 60% del de la población perteneciente a la clase media. Desde el estallido de la crisis, los datos del Eurostat señalan que el número de trabajadores de la Unión que se encuentran en esta situación ha aumentado significativamente y de forma desigual. Por este motivo, en la estrategia de la Unión Europea para 2020 se lleva a cabo un estudio acerca de aquellos trabajadores que están en riesgo de pobreza.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que, por regla general, en casi todos los análisis se hace distinción entre los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores por cuenta ajena. Esto se debe a que normalmente, los autónomos suelen aportar menos información acerca de su situación laboral y sus ingresos.



El problema en Europa también radica en esto último. Tras la oleada de la crisis, vemos como desde la Unión se han centrado principalmente en políticas de empleo que ayudasen a disminuir la tasa de desempleo en Europa, con porcentajes bastante ambiciosos. A la vez que se han ido cumpliendo estos objetivos de disminución de la tasa paro, han ido aumentando los puestos de trabajo precarios, con jornadas parciales o trabajos temporales.

Siguiendo con la aproximación teórica de este concepto, ha de tenerse en cuenta que, a la hora de analizar la situación de pobreza de un trabajador, hay que hacerlo desde dos dimensiones. Por un lado, es imprescindible que se miren las características del puesto de trabajo, pues se sobreentiende que esta situación va a estar directamente relacionada con la existencia de un empleo de poca calidad, fundamentalmente debido al bajo salario obtenido. Por otro lado, se debe de tener en cuenta la relación con los modelos de convivencia y la estructura familiar, la cual va a ser también un factor determinante (García Espejo & Ibañez Pascual, 2007).

#### **4.2.2. Factores laborales y sociales asociados**

Como hemos adelantado anteriormente, hay diversos factores tanto laborales como sociales que se asocian a este fenómeno. Los de tipo laboral se refieren al nivel del puesto de trabajo, el tipo de empleo y el salario, y los de tipo social se relacionan con la situación familiar, número de personas/hijos a cargo, o incluso a la demografía. Más allá de estos factores, los cuales se obtienen principalmente de la definición del concepto, también influyen situaciones como la aparición de crisis económicas, o las políticas económicas que se lleven a cabo por los gobiernos.

Factores laborales. Estos serían los primeros que se deberían tener en cuenta, ya que gran parte del problema radica de las condiciones laborales a las que esté sometido. Dentro de esta categoría se han de analizar distintos aspectos. La proporción de trabajadores pobres, o la posibilidad de llegar a serlo, no se distribuye de forma igual en todos los sectores. El sector servicios es el que durante los últimos años ha creado más empleos, y, sin embargo, es en este en el que se encuentra la mayor proporción de trabajadores que se encuentran por debajo del umbral de la pobreza. Esto se debe a que este sector incluye puestos de trabajo relacionados con la hostelería, restauración, etc. en

los que se suele cobrar el salario mínimo, los empleos pueden ser más estacionales y con jornadas laborales muy diversas.

En el estudio de este fenómeno, hay infinidad de teorías que intentan explicar los motivos causantes de ello, y puesto que el principal es la precariedad laboral, las teorías buscan definir este concepto. Aunque éste ha sido definido de forma muy diversa no solo en función del autor, sino que también ha adoptado distintos significados en cada país, hay algunas características comunes que se pueden apreciar en todas las definiciones: la baja o muy baja retribución económica, temporalidad, especial dureza de las condiciones de trabajo, limitado acceso a la seguridad social, por desempleo y jubilación, y ausencia de representación sindical (Pérez Eransu, 2005). Esta definición, y la existencia de precariedad laboral en determinados sectores, hacen evidente la necesidad de instaurar medidas de regulación más efectivas, así como ayudas fiscales. Sin embargo, uno de los principales problemas que encontramos, es la poca compatibilidad de las posibles medidas con la economía nacional.

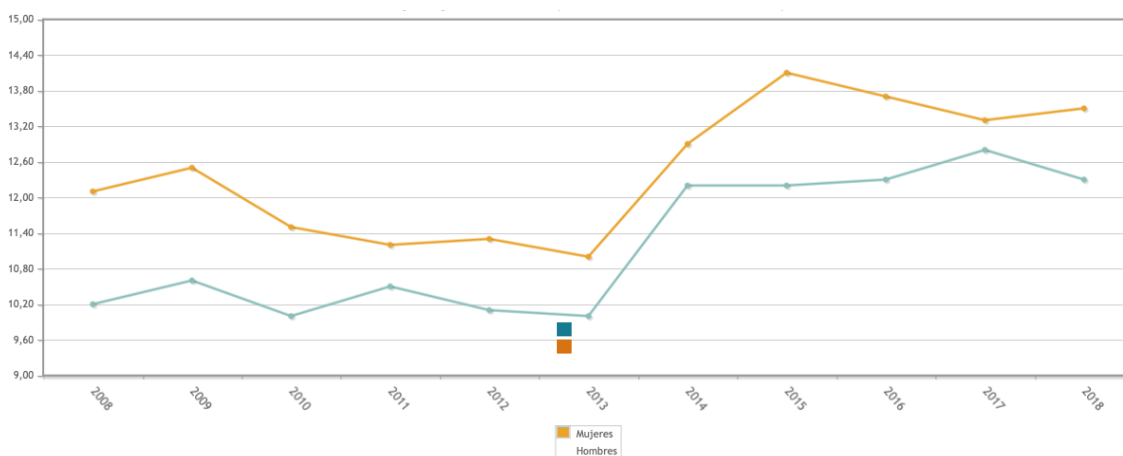
Factores sociales. Aunque el principal determinante va a ser las condiciones laborales de los trabajadores, los factores sociales también van a ser determinantes en la aparición de trabajadores pobres. Entre los más importantes, están:

- **Rango de edad.** Para realizar este análisis, me basaré en la información detallada en el anexo III, en el que se incluye una tabla obtenida de el Instituto Nacional de Estadística. En la tabla, se recopilan los datos sobre el riesgo de pobreza o exclusión social según el rango de edad y el sexo, medido con distintos indicadores. En particular, nos centraremos en el indicador AROPE. Tal y como se puede observar, tanto en el caso de los hombres como en el de las mujeres, la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social aumenta de forma significativa en el rango de edad de 16 a 29, especialmente en el año 2015 en el que porcentajes llegaron a ser de un 38,2% en hombres y 39,1% en mujeres. Además, se aprecia que estas cifras comienzan a aumentar en todos los rangos de edades a partir de 2008. Pese a que a partir de 2015 se empiezan a disminuir los porcentajes, las cifras siguen siendo considerablemente más altas.

Por tanto, teniendo en cuenta este factor, se puede concluir que la exclusión social y el riesgo de pobreza está más asociada a la población de entre 16 y 29 años, en especial mujeres, con una diferencia de un punto.

- **Sexo.** Teniendo en cuenta el sexo al margen de los rangos de edad, en este ámbito se observa lo siguiente. Al contrario de lo que cabría imaginar debido a la existencia aún de la desigualdad de género en prácticamente todos los ámbitos y en especial en el laboral, en este caso los datos “favorecen” a las mujeres. Tal y como se puede apreciar en el gráfico 6, los hombres que se encuentran en posesión de un empleo tienen mayor riesgo de pobreza que las mujeres. Los últimos datos recogidos en el año 2018 señalan un porcentaje del 12,3% en mujeres, y un 13,5% en hombres. Si bien, tal y como se ha señalado anteriormente, en la población de entre 16 y 29 años siguen siendo las mujeres las más perjudicadas.

**Gráfico 6: Riesgo de pobreza relativa de personas con trabajo según el sexo.**



*Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE, 2020)*

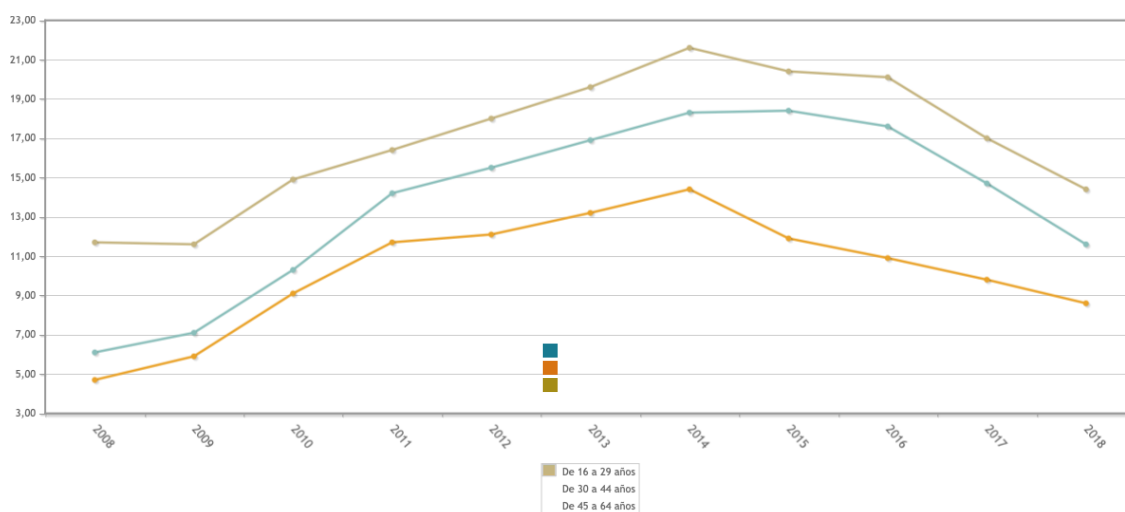
**Factores del hogar:** El último de los factores tiene que ver con las condiciones en las que viven las personas, en concreto, los trabajadores. Es de suponer que los trabajadores, en un gran porcentaje de los casos, viven con otras personas, en ocasiones a su cargo formando hogares. Incorporar los hogares como unidad de análisis resulta algo esencial para la comprensión y la distinción entre la pobreza laboral y los bajos salarios (Azcona Sáenz, 2017). Esto último es de vital importancia, ya que es importante entender

el hecho de que el concepto de trabajadores pobres no está estrictamente relacionado con los salarios. Aunque éste sea uno de los factores que más influyen, también se puede dar en casos en los que el trabajador cobre un salario decente, y sin embargo se encuentre en riesgo de pobreza. Esto se debe fundamentalmente al número de personas que ese trabajador tenga a su cargo y los sueldos que haya en un hogar. Resulta evidente que una persona que percibe un salario mensual y tiene a su cargo a tres personas sin ingresos, no va a tener los mismos gastos que otra persona con el mismo salario y con nadie a su cargo, o con gente a su cargo, pero más de un sueldo en el hogar.

Al analizar el gráfico 7, en el cual se muestran los datos del riesgo de pobreza en aquellos hogares sin empleo o con baja intensidad de éste, se pueden sacar varias conclusiones. En primer lugar, se aprecia que la población con más riesgo es la de entre 45 y 64 años, seguida de la de 16 a 29. Pese a que estos datos contrastan con los aportados anteriormente, en lo que la población más afectada era la joven estas cifras demuestran la importancia de los hogares, y se explican atendiendo a los siguientes factores:

- Como venimos observando, la crisis del empleo afectó en mayor medida a los jóvenes, que en muchos casos perdieron el empleo o se vieron con serias dificultades a la hora de encontrar trabajo. Además, como hemos visto antes, en este rango de edad se encuentran los trabajadores con empleos más precarios, con salarios bajos en muchas ocasiones, por lo que no tienen posibilidad de independizarse y siguen viviendo en el hogar familiar.
- Los trabajadores entre 45 y 64 años también fueron de los más afectados por el desempleo durante los años de la crisis. A esto se le une el hecho de que esta generación tuvo más problemas posteriormente para conseguir un empleo por la edad. Por último, en este rango de edad, es probable que haya más personas en el hogar y que éstas no tengan ingresos.

**Gráfico 7: Riesgo de pobreza en hogares sin empleo o con baja intensidad en el empleo.**



*Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE, 2020)*

Finalmente, este análisis muestra que además de las medidas económicas y fiscales contra el desempleo, son también necesarias medidas para luchar contra la pobreza en la población con trabajo, más aún si lo miramos desde la perspectiva de los Objetivos de Desarrollo Sostenible como veremos en siguientes apartados.

#### **4.2.3. Comparación entre estados.**

En el anterior apartado se han analizado los factores asociados a los trabajadores pobres, y para ello se han utilizado datos de España. Al igual que ocurre con la crisis, este problema no va a estar presente en la misma medida en todos los países de la Unión Europea. Tal y como se puede imaginar, aquellos países que se vieron más afectados por la crisis, especialmente por el desempleo, tendrán un mayor porcentaje de su población en riesgo de pobreza, y también de la población trabajadora.

En el gráfico 8, se muestra el porcentaje de la población en posesión de un empleo que se encontraban en riesgo de pobreza en el año 2018. Tal y como sucede con otros indicadores, los países más afectados siguen siendo los del sur, especialmente Rumanía, España, Grecia, Italia y Portugal. Estos datos van acorde con los analizados anteriormente



políticas fiscales. El primero que se ha tenido en cuenta ha sido la crisis de la Zona Euro. Esta sin duda marcó un precedente para todos los estados miembros y para las principales instituciones de la Unión Europea, que se vieron obligadas a tomar una serie de medidas y políticas extraordinarias. Una de las principales consecuencias de esta crisis fue, como ya se ha mencionado previamente, la crisis del empleo, la cual afectó de forma desigual a los distintos estados miembros, y de la cual no todos se han recuperado en la misma medida. De esto último deriva el análisis realizado de la pobreza en los distintos países de la Unión Europea y las diferencias interterritoriales, así como el fenómeno de los “trabajadores pobres”, que tal y como hemos visto, aumenta considerablemente tras la crisis.

La crisis vivida en Europa mostró la importancia de las políticas fiscales que se aplican, y cómo las estrategias adoptadas por cada país fueron fundamentales en el proceso de recuperación económica. La política fiscal llevada a cabo durante esta época giraba principalmente en torno a los criterios de sostenibilidad de la deuda y del déficit públicos, y la evolución de la política fiscal en su carácter procíclico o anti-cíclico (Rodríguez Nava & Venegas Martínez, 2015). Atendiendo esto último, veremos como las políticas fiscales han tendido a ser procíclicas, y cómo ello va a traer problemas sobre a los países más afectados por la crisis, al dificultar el proceso de desendeudamiento y frenar el crecimiento.

En apartados anteriores se han estudiado las principales causas de la crisis que se vivió en Europa, y una de ellas fue la crisis de deuda y el déficit público. Este es uno de los indicadores económicos más importantes y por ello que la Unión Europea siempre ha tratado de buscar mecanismos de control del déficit. La primera vez, fue con la firma del Tratado de Maastricht, en el que ya se recogieron ciertas normas en el ámbito fiscal, que posteriormente se reforzarían con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC).

### **5.1. El Tratado de Maastricht.**

El Tratado de Maastricht se firma en 1992 entrando en vigor en 2003. En él, se pone de manifiesto la futura creación de una Unión Monetaria en la Unión Europea. Ante la

creación de la Unión Monetaria, los estados se verían obligados a ceder soberanía en política monetaria, y el BCE pasaría a asumir las competencias. Paralelamente, el Tratado establece, en cuanto a las políticas fiscales, que, pese a que éstas seguían siendo competencia estatal, tendrán que asegurar el no entorpecimiento de la Unión Monetaria, y, por tanto, las políticas fiscales deberán de estar condicionadas a la monetaria. Por ello, se fijaron una serie de normas fiscales de debido cumplimiento por parte de todos los estados miembros que buscaban fundamentalmente limitar “la capacidad fiscal de los gobiernos y suponen, en la práctica, la reafirmación de la neutralidad de la política presupuestaria” (Cerón, 2010). Esta serie de normas fiscales que se establecen, tienen como objetivo corregir las posibles tendencias de los gobiernos hacia un aumento del gasto público, ya que, ante la creación de una Unión Monetaria y una moneda única, era necesario un control del sesgo en el gasto.

Las normas incluidas en el Tratado de Maastricht en relación con el control fiscal son las siguientes:

**Tabla 3: Vigilancia presupuestaria. Tratado de Maastricht, 1992.**

<b>PROCEDIMIENTO DE VIGILANCIA PRESUPUESTARIA: TRATADO DE MAASTRICHT, 1992</b>
<p><b>Artículo 104</b></p> <p><i>1. Queda prohibida la autorización de descubiertos o la concesión de cualquier otro tipo de créditos por el Banco Central Europeo y por los bancos centrales de los Estados miembros, denominados en lo sucesivo "bancos centrales nacionales", en favor de instituciones u organismos comunitarios, Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales, u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros, así como la adquisición directa a los mismos de instrumentos de deuda por el BCE o los bancos centrales nacionales.</i></p> <p><i>2. Las disposiciones del apartado 1 no afectarán a las entidades de crédito públicas, que, en el marco de la provisión de reservas por los bancos centrales,</i></p>



*deberán recibir por parte de los bancos centrales nacionales y del BCE el mismo trato que las entidades de crédito privadas.*

### ***Artículo 104 C***

*1. Los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos.*

*2. La Comisión supervisará la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros con el fin de detectar errores manifiestos. En particular, examinará la observancia de la disciplina presupuestaria atendiendo a los dos criterios siguientes:*

*a) si la proporción entre el déficit público previsto o real y el producto interior bruto sobrepasa un valor de referencia, a menos que*

*- la proporción haya descendido sustancial y continuadamente y llegado a un nivel que se aproxime al valor de referencia;*

*- o que el valor de referencia se sobrepase sólo excepcional y temporalmente, y la proporción se mantenga cercana al valor de referencia;*

*b) si la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto rebasa un valor de referencia, a menos que la proporción disminuya suficientemente y se aproxime a un ritmo satisfactorio al valor de referencia.<sup>2</sup>*

## **PROTOCOLO SOBRE EL PROCEDIMIENTO APLICABLE EN CASO DE DÉFICIT EXCESIVO<sup>3</sup>**

### ***Artículo 1***

*Los valores de referencia que se mencionan en el apartado 2 del artículo 104 C del Tratado serán:*

*- **3 % en lo referente a la proporción entre el déficit público previsto o real y el producto interior bruto a precios de mercado;***

<sup>2</sup> Véase Artículo 104 C. completo en el anexo I.

<sup>3</sup> Véase Protocolo completo en el anexo I.

- **60 % en lo referente a la proporción entre la *deuda pública y el producto interior bruto a precios de mercado.***

*Fuente:* (Consejo de las Comunidades Europeas y Comisión de las Comunidades Europeas, 1992)

El valor de referencia al que hace alusión en el artículo 104 C del Tratado, está definido en el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, el cual aparece en la tabla.

Por último, otro de los aspectos más importantes recogidos en el Tratado es la conocida como cláusula “no-bail-out”, mediante la cual se establece la prohibición para los Estados e instituciones de asumir las obligaciones financieras de otros Estados miembros. Esto queda establecido en el Tratado en el siguiente artículo:

#### ***Artículo 104 B***

*1. La Comunidad no asumirá ni responderá de los compromisos de los Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos. Los Estados miembros no asumirán ni responderán de los compromisos de los Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de otro Estado miembro, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos.*

Teniendo en cuenta lo recogido en este Tratado, vemos que las capacidades de la Unión Europea son esencialmente de supervisión, sobre todo en lo presupuestario, estableciendo unos valores de referencia. Si atendemos a estos valores y a los datos reflejados en los gráficos 1 y 2, vemos que estas cifras fueron sobrepasadas por un gran número de países durante los años de la crisis. Estos niveles de deuda aún siguen siendo especialmente altos con países como España que sobrepasan el 100% de deuda en porcentaje del PIB. Por ello, para entender los valores que se establecieron de límite del

60% de proporción entre deuda pública y PIB, y 3% de proporción de déficit y PIB, es necesario atender al contexto europeo en el año 1992, cuando se firma el Tratado de Maastricht. Estas cifras se establecen en base a la media europea de entonces y teniendo en cuenta también otros factores como el crecimiento económico, siendo estos valores razonables.

Como señalan Carrasco y Pardo, en un principio, únicamente 11 de los 15 países candidatos estaban en condiciones de cumplir los requisitos de estabilidad de precios y diferencial de tipos de interés, pero sólo dos, Alemania y Luxemburgo, tenían una buena posición desde el punto de vista de finanzas públicas. Todo ello estaba teniendo un reflejo en el déficit público estructural, muy difícil de ser reducido. Es en este contexto en el que se ponen en marcha las medidas de vigilancia y control que aparecen en la tabla 3.

## **5.2. El Pacto de Estabilidad y Crecimiento.**

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), según la definición aportada por la Unión Europea, se introdujo en el contexto de la tercera fase de la unión económica y monetaria y fue concebido para asegurar que los países de la Unión Europea (UE) mantuvieran unas finanzas públicas saneadas tras la introducción de la moneda única (EUR-Lex, 2020). Este nace en el año 1997 con el objetivo de asegurar la convergencia económica de los estados miembros y mantener un control del déficit y de la deuda. Por tanto, tiene una finalidad preventiva y otra correctiva. Además, es importante destacar que este se ha ido reformando y completando a lo largo de los años, especialmente a raíz de la crisis. Es entonces cuando se ve la necesidad de reforzar la normativa sobre gobernanza económica de la UE, añadiendo nuevos reglamentos de la UE y un tratado internacional (EUR-Lex, 2020).

Pese a la existencia del PEC, y sus constantes reformas durante los años de la crisis para hacer frente a al problema de deuda soberana y a los elevados déficits públicos, esto no fue suficiente. Durante este periodo de gran recesión económica, la UE debería de haber actuado con políticas anticíclicas efectivas y, sin embargo, tal y como señala Torres,

la política fiscal no jugó el papel contracíclico que cabía esperar (Torres, 2018). En la siguiente sección se analizarán las medidas fiscales y cómo estas han contribuido en mayor o menor medida en el empleo. Para ello, en apartados anteriores se definieron algunas de éstas, las cuales ahora se tratarán en profundidad. Finalmente, se concluirá haciendo dos reflexiones distintas; por un lado, se verá la compatibilidad con los ODS, y por otro, se reflexionará sobre la capacidad fiscal de la UE y los posibles mecanismos e instituciones de cara al futuro que aseguren una mayor fortaleza a la hora de hacer frente a los distintos ciclos económicos, con una respuesta común.

## **6. Las políticas fiscales desde el 2015, su repercusión en los mercados laborales de la UE y la consecución de los objetivos 1 y 8 de los ODS.**

A lo largo de este trabajo, se ha analizado la reciente crisis sufrida en la zona euro, desde los antecedentes de ésta, hasta sus consecuencias, tanto sociales como económicas. Una de las más importantes es el principal objeto de análisis del trabajo: el desempleo. Los altos niveles de desempleo en todos los países de la UE han hecho que estos se hayan visto obligados a tomar medidas para la creación de empleo y que aumentasen las oportunidades de trabajo. En apartados anteriores se han visto algunas de las actuaciones para disminuir el aumento del desempleo, y tal y como hemos visto, hay políticas enfocadas directamente a la creación de empleo, y hay otras que pretenden incidir sobre este de forma más indirecta. A estas últimas nos referimos en el apartado 6.2 en el que se tratarán las políticas enfocadas a la formación y a la orientación laboral.

### **6.1. Políticas de empleo.**

En los últimos años, el aumento del desempleo y las terribles consecuencias de ello, han hecho evidente la necesidad de una política de empleo sólida. Esta debe estar basada en políticas económicas y fiscales coherentes, que garanticen la estabilidad económica y empresarial. En el contexto de la Unión Europea, las diferencias en la situación económica y laboral entre los países han hecho que las medidas instauradas hayan sido diferentes en cada país, ya que no sólo se han de tener en cuenta las necesidades, sino también las capacidades. En el presente apartado, se expondrán alguna de las políticas y medidas presentes en el mercado de trabajo. En primer lugar, se

analizarán las medidas de creación de empleo (incentivos a la contratación, empleos del sector público y emprendimiento) y, en segundo lugar, se analizarán medidas e instrumentos muy concretos, como el establecimiento de un salario mínimo, prestaciones por desempleo, tipos de contratación y edad de jubilación.

### **6.1.1. Medidas para la creación de empleo.**

En este primer apartado, se analizan las medidas que están puramente relacionadas con la creación de puestos trabajo de forma directa. En el apartado 4.1., se enumeraron algunas de las actuaciones en la Unión Europea, estando todas ellas ligadas a uno de estos ámbitos.

#### **6.1.1.1. Sector Privado. Incentivos a la contratación.**

El sector privado es sin duda el mayor generador de empleo, no solo a nivel nacional sino también global. Si se analiza desde el punto de vista más “básico”, es tan simple como que una empresa, sea del sector que sea, para su funcionamiento necesita trabajadores. Durante los periodos, de crisis, tales como el que se vivió desde 2008 o con la actual crisis económica derivada de la crisis sanitaria, ha habido empresas que se han visto obligadas a cerrar y, por tanto, a despedir a sus trabajadores. Evidentemente, esta es la versión muy simplificada de la importancia de este sector, ya que hay infinidad de factores detrás de cada negocio y cada trabajador que hacen funcionar la economía.

En lo referente a los incentivos, el objetivo que se pretende lograr con estas medidas es que mediante la estimulación de la demanda y proporcionar incentivos a las empresas de forma que se produzcan una reinserción en el mercado de trabajo o se mantengan los puestos de empleo. La categoría “incentivos laborales” implica subsidios salariales o laborales, así como incentivos iniciales para los desempleados. El propósito inmediato de estos esquemas es aumentar la demanda laboral. Sin embargo, todos los esquemas relacionados con el empleo subsidiado tienen como objetivo a largo plazo la construcción o reconstrucción de capital humano, un proceso que se supone que permite a los desempleados entrar en relaciones laborales regulares, es decir, no subvencionadas (Lehmann & Kluve, 2008).

Este tipo de medidas, los subsidios, pueden dividirse fundamentalmente en dos tipos atendiendo a los objetivos:

- Subsidios salariales, los cuales van dirigidos al empresario en forma de ayudas económicas como pueden ser rebajas fiscales.
- Subsidios a la contratación, que suelen incluir medidas que incentiven la contratación en sectores determinados o estar dirigidos a la población más vulnerable.

En la siguiente tabla se muestran ejemplos de este tipo de subsidios, los cuales están presentes o lo han estado en muchos de los países de la Unión Europea, y que fueron clasificados por la Doctora González-Blanch Rodríguez (González-Blanch Rodríguez, 2017):

**Tabla 4. Ejemplos de subsidios en el sector privado.**

<b>Subsidios salariales</b>	<b>Subsidios a la contratación</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyo a la demanda de trabajadores en sectores con bajos salarios utilizando una variedad de enfoques (combinación de trabajo con prestaciones por desempleo, subsidios salariales, etc.).</li> <li>- Fomentar el sistema de vales o cupones para simplificar los procedimientos administrativos para el empleador. Los vales o cupones dan derecho a subvencionar parte o la totalidad de la formación o a la contratación de los titulares de dichos vales o cupones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Subsidios a los empleadores para ofrecer formación profesional a los aprendices.</li> <li>- Mecanismos de apoyo a las formas flexibles de empleo para fomentar determinados tipos de contratos de trabajo (Incentivos para transformar contratos temporales en contratos indefinidos).</li> <li>- Subsidios a la contratación para áreas geográficas donde las tasas de desempleo superan al nivel nacional.</li> </ul>

*Fuente: Elaboración propia con información de "Políticas activas de empleo en la UE en tiempos de crisis económica", González-Blanch*

Por último, si se analizan todo este tipo de medidas, se puede observar que normalmente, éstas suelen estar dirigidas a los colectivos más vulnerables o los sectores económicos más afectados.

#### **6.1.1.2. Sector Público. Creación directa de puestos de trabajo**

Frente a las medidas dirigidas al sector privado, no encontramos con aquellas del sector público, las cuales son la vía más directa para crear puestos de trabajo. Ejemplo claro de ello, sería en el caso de España, la convocatoria de oposiciones y el número de plazas que se ofertan. Sin embargo, durante los años más duros de la crisis económica, también se tuvo que frenar la convocatoria de estos puestos.

Esta no es la única opción de creación de puestos de trabajo en el sector público, ya que, además, podría decirse que las anteriores entrarían dentro de los puestos de trabajo existentes de manera habitual. Por el contrario, estas medidas suelen estar dirigidas a la creación de puestos de trabajo que en circunstancias normales no habría y que en muchos casos son temporales. Por ejemplo, mediante la contratación por parte de los gobiernos personal para llevar a cabo distintos proyectos o tareas.

Por último, cabe destacar que éstas suelen estar dirigidas principalmente a aquellas personas que llevan un periodo largo desempleados, personal menos cualificado y grupos más desfavorecidos.

#### **6.1.1.3. Medidas de apoyo al emprendimiento.**

Otras de las medidas más importantes son las dirigidas a fomentar el emprendimiento y el autoempleo. Estas son sin duda medidas de gran importancia, debido a su elevada incidencia en la creación de nuevos puestos de trabajo y el impulso de la economía. Esta opción puede ser además muy interesante especialmente para aquellos que están teniendo más dificultades para encontrar trabajo por diversos motivos, como puede ser por ejemplo la edad.

Este tipo de medidas están especialmente dirigidas a ofrecer asistencia a los trabajadores desempleados para iniciar sus propias empresas. Esto puede implicar apoyo financiero y de asesoramiento para la puesta en marcha, servicios de “incubadora” o respaldas de los costos operativos de las pequeñas empresas. Los programas públicos para respaldar préstamos para pequeñas empresas pueden contribuir a eliminar las distorsiones derivadas del racionamiento del crédito. Sin embargo, la mayoría de los desempleados buscan trabajo en lugar de oportunidades empresariales. Estos programas también corren el riesgo de colocar a las pequeñas empresas que no reciben asistencia en desventaja en relación con las que sí lo hacen (Betcherman, Olivas, & Dar, 2004).

Es importante tener en cuenta que el hecho de emprender conlleva también muchos riesgos, y, por tanto, en muchos casos se opta por esta opción tras haber estado un largo periodo buscando un empleo como asalariado. Por este motivo, son especialmente las medidas que fomenten el emprendimiento mediante ayudas y seguros al empresario que den cierta tranquilidad.

Por último, tal y como se mencionaba con respecto a las subvenciones en el sector privada, las subvenciones para el emprendimiento tendrían la misma importancia en relación con la creación de nuevos puestos de trabajo por parte de los emprendedores. Este tipo de subvenciones e incentivos al emprendimiento no sólo las pueden dar los gobiernos nacionales, sino que también grandes empresas han creado sus propios programas de ayuda al emprendimiento.

### **6.1.2. Medidas e instrumentos que inciden en el mercado laboral.**

Además de las medidas descritas en el apartado anterior, las cuales pertenecen a las políticas de creación de empleo, hay otros aspectos que pueden incidir de forma indirecta en la creación o destrucción de puestos de trabajo, y que, por tanto, también merece la pena valorar. Pese a haber muchas, a continuación, se describirán algunas de las que se consideran más importantes y con más peso en el mercado laboral.



### 6.1.2.1. Salario mínimo

La fijación del salario mínimo corresponde normalmente al gobierno de cada país, y, por tanto, éste variará en función del estado que se trate. Según la definición de la Organización Internacional del Trabajo, se entiende por salario mínimo *“la cuantía mínima de la remuneración que un empleador deberá abonar a sus asalariados por las prestaciones que éstos hayan efectuado durante un determinado período, sin que dicha cuantía pueda ser rebajada mediante convenio colectivo ni acuerdo individual”* (OIT, 2020). La OIT además señala que el objetivo de éste es también el de proteger a los trabajadores del pago de salarios indebidamente bajos. Asimismo, es considerado un instrumento para garantizar igualdad entre los trabajadores y disminuir los niveles de pobreza. No obstante, tal y como hemos visto en apartados anteriores, el cobro de un salario mínimo no garantiza en muchas ocasiones la ausencia de riesgo de pobreza.

Si bien la principal ventaja es la garantía de cobro de una renta, previamente calculada en base a unas necesidades mínimas que han de ser cubiertas, también hay autores que señalan las posibles desventajas o inconvenientes que este puede traer. Estas son más comunes en los casos en los que éste no se ha establecido en base a la situación económica, o no ha sido adaptado a ésta. Desde el punto de vista teórico, supondría que en situaciones de crisis económica, esos salarios mínimos pueden situarse por encima del salario de equilibrio de mercado (aquel para el que la oferta es igual a la demanda de trabajo), con lo cual, se estaría generando un exceso de oferta, es decir, una tasa de desempleo de carácter involuntario (González-Blanch Rodríguez, 2017). Esto básicamente advierte del efecto adverso que puede tener un salario demasiado alto o una subida que no se adapte a la economía en la creación de puestos de trabajo o en su destrucción.

En un análisis realizado por el Banco de España, se estudia el impacto de la subida del SMI en el mercado laboral desde el punto de vista de distintos autores y utilizando diversas teorías. En el informe, señalan en primer lugar que aplicando el modelo estándar de oferta y demanda del mercado de trabajo definido por Stigler, se predice que el encarecimiento del coste laboral derivado de la subida del salario mínimo interprofesional se tiene a disminuir la demanda de empleo por parte de las empresas. Por otro lado,

también se señalan autores como Card y Krueger (1994), Finn (2006) que defienden que bajo determinadas circunstancias, como cuando existe un poder monopsonico, una subida del SMI puede estimular la participación de ciertos trabajadores en el mercado de trabajo y generar, y generar por esta vía, un posible efecto positivo sobre el empleo (Lacuesta , Puente, & Izquierdo, 2019).

Otra de las teorías que se incluyen en el informe es la planteada por los autores Belman y Wolfson (2014), de la cual se extrae que una subida del SMI podría tener un doble efecto, en parte negativo y en parte positivo. El negativo estaría relacionado con la creación de puestos de trabajo, la cual se frenaría, y el “positivo”, con una disminución de la eliminación o destrucción de puestos de trabajo. En cuanto a esto último, el informe plantea que pueda estar ligado a la necesidad de las empresas de invertir más en la selección de nuevos candidatos, por lo que prefieran conservar a los trabajadores que ya tienen. Por el lado de los trabajadores ocurriría algo parecido, ya que ante esta situación lo más probable es que prefieran conservar su actual empleo debido a las dificultades que pueden encontrarse al buscar uno nuevo (Lacuesta , Puente, & Izquierdo, 2019).

A pesar de los muchos estudios realizados por destacados economistas, sigue sin haber un consenso acerca de las implicaciones de una subida (o una bajada) del SMI. Además, puesto que cada país aplica lo establece de manera distinta, es difícil realizar un estudio que muestre cuales son las consecuencias, y que estas puedan extrapolarse al resto de países, ya que la reacción de los mercados laborales puede depender también de otros muchos factores.

#### **6.1.2.2. Prestaciones por desempleo**

En este apartado, se analizarán las implicaciones que tienen las prestaciones por desempleo en el mercado laboral, en la oferta y demanda de trabajo, y, por tanto, también en la economía. Estas consisten en un conjunto de transferencias que pueden adoptar la forma de prestaciones o contributivas o no contributivas en forma de subsidios. Estas ayudas son en parte financiadas por los propios trabajadores durante el periodo que se

encontraban trabajando, y otras son ofrecidas por el estado en forma de medidas concretas de ayuda a la población en paro por parte del Estado (González-Blanch Rodríguez, 2017).

Tal y como sucede con el SMI, las prestaciones por desempleo tienen efectos negativos y positivos sobre la economía y el mercado de trabajo. Por un lado, y cumpliendo con su principal finalidad, estas prestaciones pretenden asegurar que los desempleados puedan cubrir una serie de necesidades mínimas y con ello evitar caer en la pobreza. Además, aplicando la lógica puramente macroeconómica, este contribuye a que no se frene el consumo, incidiendo directamente sobre la demanda agregada, y como consecuencia evitará un aumento del desempleo.

Atendiendo a los efectos negativos, estos también vienen en cadena. Con el aumento del desempleo (y por consecuencia de las prestaciones por este), se experimenta un aumento del déficit público, el cual deberá de ser financiado. Para financiarlo, lo lógico es que se recurra a una subida de impuestos que afectará fundamentalmente a los empresarios, lo cual supondrá unos costes de contratación más elevados para estos y por consecuencia, acabará afectando al empleo, con una posible frenada de las contrataciones. Esto se puede ver claramente reflejado en el caso de España. Como hemos visto en apartados anteriores, España fue uno de los países más afectados por la crisis, y en especial en cuanto al desempleo, siendo uno de los que presenta una tasa más alta. Siguiendo esta línea, vemos como se cumple la relación entre el desempleo y el déficit, aumentando los niveles de este a medida que aumentaba el desempleo.

Por último, también cabe destacar un aspecto negativo asociado a las prestaciones por desempleo. Este tiene que ver con cómo estas prestaciones en muchos casos desincentivan la búsqueda de empleo, ya que el salario cobrado en caso de encontrar un trabajo no compensaría lo suficiente y se opta por seguir cobrando la prestación. Por ello, también son de vital importancia las medidas que incentiven la búsqueda de empleo, o eviten que se opte por prolongar todo lo posible el cobro de estas prestaciones. Para ello, muchos países se han visto obligados a imponer condiciones al cobro de estas prestaciones.

### **6.1.2.3. Edad de Jubilación**

Para finalizar con el análisis de las medidas, se verá brevemente las implicaciones de la edad de jubilación, y cómo las decisiones en cuanto ésta, han sido muy distintas en la Unión Europea. Una vez que un trabajador alcanza esta edad y deja de trabajar, es decir, pasa a no tener empleo, este va a cobrar una pensión de jubilación, la cual se ha estado financiando con sus ingresos a lo largo de su vida.

Actualmente, existen dos problemas o dilemas en cuanto a esta. Por un lado, en una situación en la que el paro juvenil es especialmente elevado, puede parecer lógico pensar que adelantar la edad de jubilación es práctico desde el punto de vista del mercado laboral, ya que supone que se quedan puestos de trabajo vacantes y, por tanto, se contrata a más gente. Sin embargo, estamos viendo como pese a las elevadas tasas de desempleo juvenil, la edad de jubilación no solo no se ha adelantado, sino que se ha aumentado en la mayor parte de los países. Es aquí donde se halla el segundo problema, y el que verdaderamente esta condicionando la edad de jubilación. Tal y como sucede con las prestaciones por desempleo, la pensión por jubilación implica un aumento del déficit público, y todo ello en un contexto de déficit excesivo. Además, a esto se le une el hecho de que cada vez la esperanza de vida es mayor, por lo que estas pensiones se prolongan cada vez más siendo cada vez más insuficientes los fondos para mantenerlas.

Este análisis se ha centrado en las políticas de empleo y en los instrumentos que las acompañan. No obstante, tal y como se vio con anterioridad, hay más políticas a parte que van a estar dirigidas a la mejora del mercado laboral. Estas serán objeto de análisis a continuación.

## **6.2. Interacción de estas medidas con otras políticas económicas (formación, sectoriales, etc.).**

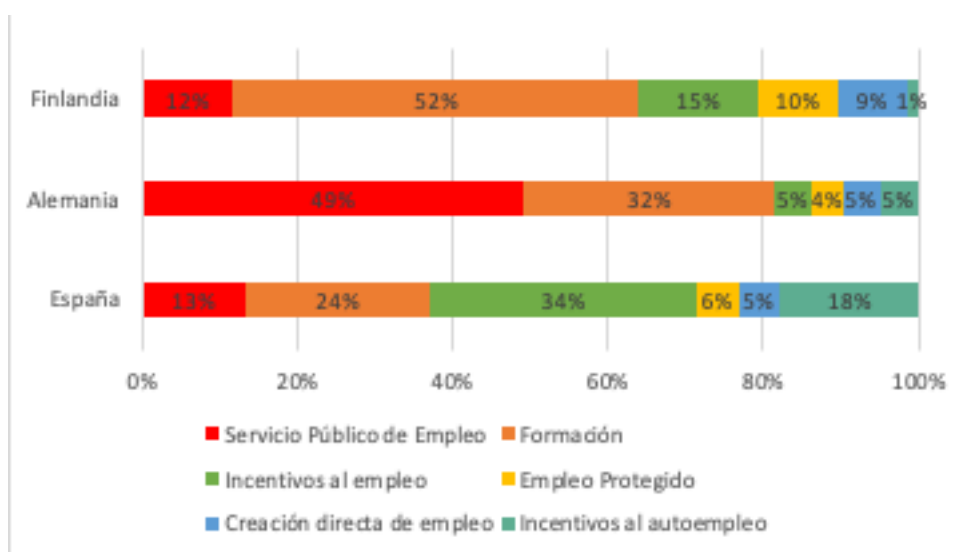
Cuando se ha realizado el análisis de todas las medidas, no sólo las de política fiscal, se han visto algunas que, aunque no estaban destinadas a la creación directa de puestos de trabajo, si incidían en el mercado laboral. En especial, se mencionan las políticas de

formación. Éstas, tal y como su nombre indica, van a estar destinadas a la mejora de las cualificaciones del personal, y en especial de la población desempleada, lo que hace que estas políticas tengan cada vez más peso en los mercados laborales. En el análisis previo también se ha mencionado que no todos los países implantan las mismas medidas, sino que estas las deciden los gobiernos nacionales en función de las necesidades de los mercados laborales.

En el siguiente gráfico, se muestra la distribución del gasto en políticas de empleo en tres países de la Unión con mercados laborales muy distintos. A simple vista se puede observar la existencia de muchas diferencias en todos ellos. Tal y como ya se adelantó en los apartados anteriores, en el caso de España, se apuesta más por los incentivos al empleo, siendo la que destinado un mayor porcentaje de sus fondos de los tres. A continuación, pese a ser lo segundo en lo que más invierte, el porcentaje de los fondos destinados a la formación son mucho menores en España que en Alemania y Finlandia. Por último, caben destacar también los incentivos al autoempleo. Mientras que Finlandia y Alemania dedican un 1% y un 5% respectivamente, España un 18%, lo cual supone una cifra muy elevada.

Estos datos reflejan la diferencia de objetivos y necesidades. España, al presentar una tasa de desempleo considerablemente superior a la de estos países, los recursos se van a destinar a medidas que contribuyan a la creación más directa de puestos de trabajo y disminución del desempleo. En cambio, en los otros dos casos, se le va a dar más importancia a la formación y a políticas de orientación para los desempleados. España en cambio, no busca la reorientación de los desempleados, sino una rápida reinserción en el mercado laboral.

**Gráfico 9: Distribución del gasto en Políticas Activas de Empleo.**



*Fuente:* (Malo Ocaña & Cueto Iglesias, 2015) y Eurostat

Con este análisis no se puede concluir que unas medidas sean mejores que otras, sino que se optará por la aplicación de unas u otras en función de las necesidades que se tengan en ese momento. No obstante, tal y como aquí se aprecia, al final, ya sea en mayor o menor medida, todas las políticas interactúan. Finalmente, teniendo en cuenta también el análisis de los distintos instrumentos y medidas que inciden en los mercados laborales se puede concluir que no solo las políticas interactúan, sino también cualquier cambio va a repercutir en distintos ámbitos. Para finalizar, se verá la repercusión de estas en los ODS anteriormente explicados.

### **6.3. Compatibilidad de las políticas fiscales aplicadas con la consecución de los objetivos 1 y 8 de los ODS**

A lo largo del trabajo se han ido viendo los ODS más relevantes en relación con el mercado laboral. Con esto y el análisis de las medidas, se ha ido viendo la compatibilidad de las políticas con los ODS. Hacer una conclusión sobre esto es muy complicado, ya que en cierto modo, es difícil saber en qué medida un incentivo fiscal está contribuyendo a la consecución del trabajo decente o el fin de la pobreza. Esto se debe a que, como hemos visto, algunas medidas pueden acabar siendo contraproducentes. Por ejemplo, al analizar los efectos de una subida del salario mínimo, vimos que este puede tener entre otras consecuencias, una disminución de las contrataciones.

Por otro lado, dado que las políticas no son las mismas en todos los países, tampoco se pueden sacar conclusiones exactas. Probablemente, en aquellos países con niveles de desempleo más bajos sea posible aplicar más políticas de formación y atención al desempleado, lo que sin duda va a contribuir a los ODS, promoviendo la igualdad.

Finalmente, teniendo en cuenta los porcentajes de trabajadores pobres, de desempleados, y todos los efectos de las políticas fiscales, mi conclusión en cuanto a la compatibilidad con los ODS va a ir en dos sentidos. Por un lado, creo que estas cifras no indican que las políticas sean incompatibles o no ayuden en su consecución. Lo que sí muestran es que estas han de implantarse con mucha precaución y analizando todos los posibles efectos. Por otro lado, creo que es evidente que todas las políticas vistas tienen como principal objetivo el crecimiento económico, si bien, en cuanto a la pobreza y el trabajo decente, la situación es más compleja. Aunque en los países de la UE no se puede hablar de pobreza extrema, creo que el mayor reto que tienen por delante todos ellos es la lucha contra la pobreza entre sus trabajadores. En este sentido, creo que es probable que las medidas fiscales que se han analizado no hayan contribuido a ello. Siendo esta la gran asignatura pendiente.

## **7. Conclusiones y recomendaciones.**

Llegados al final de este trabajo, no sólo procede exponer algunas conclusiones, sino también algunas propuestas o recomendaciones en lo que se refiere al futuro de la política fiscal de la Unión Europea, y su repercusión en los mercados laborales. También se tratará de tener en cuenta los posibles retos que tendrán por delante todos los Estados Miembros debido a la nueva crisis económica que se avecina tras la crisis sanitaria del Covid-19. Si bien hemos estudiado las políticas fiscales de los mercados laborales tras los efectos de las crisis de 2008, con la actual crisis que estamos viviendo, las expectativas son incluso peores debido al brusco parón de la economía y la ingente pérdida de puestos de trabajo. Todo esto nos lleva a pensar que vienen tiempos duros para la Unión Europea, que una vez más tendrá que hacer frente al desempleo con los instrumentos que tiene. La cuestión es, ¿serán necesarios nuevos recursos más eficaces? Por otro lado, tal y como sucedió en la anterior crisis, los efectos de ésta van a ser asimétricos. De este modo, es

previsible que en aquellos países cuya economía se base más en el turismo, las consecuencias en el empleo sean más pronunciadas, como será el caso de España e Italia.

El mercado laboral es uno de los pilares más importantes de toda economía, muestra de ello es su inclusión en los 17 ODS. Por ello, es muy importante que las medidas que se tomen en relación con éste hayan sido meticulosamente valoradas previamente. De este modo, cuando se habla de política económica se ha de hablar también de política fiscal, financiera, social, etc. Esto hace que cuándo se analice un mercado laboral, sea necesario también prestar atención a otros factores.

Al comienzo de este trabajo, se describen una serie de problemas que estaban presentes en ese momento en la economía de la Unión Europea. Principalmente, los altos niveles de deuda y de déficit público, en especial en algunos países. A medida que se va avanzando, se observa como estos dos indicadores afectarán y se verán afectados por todas las medidas que se tomen. Los países con mayores niveles de deuda y déficit público eran a su vez aquéllos con las tasas más elevadas de desempleo. Una vez más, aquí vuelven a estar presentes las diferencias Norte-Sur en la UE.

Cuando se han analizado las distintas políticas del mercado laboral, se ha visto que no todos los países aplican las mismas, sino que éstos lo hacen en función de sus necesidades y capacidades. Así pues, en aquellos países en los que había mayores niveles de desempleo se optó por políticas fiscales que incentivasen las contrataciones y la creación de puestos de trabajo. Por otro lado, los altos niveles desempleo suponen un aumento del volumen de las prestaciones por desempleo, elevando con ello el déficit público. A la hora de financiar el déficit, una de las medidas a las que se suele recurrir es a la subida de impuestos. Esta va a afectar, entre otros, a los empresarios, lo que implicará que éstos a su vez tendrán menos capacidad de contratación. Este es probablemente uno de los principales problemas. Los estados con peor situación económica van a tener más dificultades a la hora de aplicar políticas de empleo y de que éstas funcionen.

Una de las principales cuestiones que se pretendían resolver, es si sería conveniente la creación de instrumentos de política fiscal a nivel de la UE, que ayudasen a hacer frente a algunos de los problemas planteados en este trabajo. La respuesta sin duda es sí, pero con control exhaustivo. Uno de los instrumentos que se han planteado en los últimos años



es la creación en un fondo de complemento europeo al desempleo. Este funcionaría como una especie de seguro, complementario a las prestaciones por desempleo del país. Si bien, habría que establecer algunas limitaciones en su funcionamiento. Por ejemplo, se recurriría a este exclusivamente cuándo la tasa de desempleo superase un nivel determinado, previamente establecido. Por otro lado, también serían necesarios mecanismos que limitasen la “picaresca” de los Estados, es decir, que eviten que estos recorten sus prestaciones por desempleo en aras de beneficiarse de este fondo. Como hemos visto, a nivel nacional se han ido instaurando medidas para incentivar que aquéllos que se encontraban cobrando algún subsidio por desempleo, a su vez buscasen activamente un trabajo. Es decir, poniendo condiciones al cobro de estas prestaciones. A nivel comunitario se haría algo similar, pero en este caso las condiciones son para los Estados. Por ejemplo, una posible medida sería condicionar esta ayuda complementaria a que el país en cuestión realizase una serie de reformas en el mercado laboral para mejorar la eficacia de las políticas de empleo.

La creación de este fondo supondría también un reto, ya que sería necesario un consenso total a nivel europeo. Es probable que algunos países, en especial aquellos con mercados laborales más fuertes, se muestren reticentes a su creación. Por ello, no solo ha de plantearse como un fondo al que solo recurran algunos países. Una forma de hacerlo sería establecer un porcentaje de desempleo en base a los datos históricos de todos los países, fijando uno que haya sido alcanzado en algún momento por todos los Estados Miembros. Asimismo, otra forma de conseguir que estos países respaldasen la creación de este fondo sería planteando la posibilidad de que en momentos en los que no haya crisis y los países no tengan necesidad de recurrir a éste (o al menos la mayoría), se destine a la mejora de las políticas de empleo. Para esto último es fundamental un estudio previo de las distintas políticas y su eficacia, tal y como se ha hecho en apartados anteriores.

Por otro lado, si nos situamos en el contexto actual, nos encontramos ante una situación inédita, en la que en caso de que existiese dicho fondo, es probable que gran parte de los Estados Miembros tuviesen que recurrir a él. Ante su inexistencia y la falta de mecanismos, una de las opciones muy sonadas actualmente, es la creación de los llamados “coronabonos”. Esta es especialmente apoyada por los países del sur, aunque

tal y cómo ocurrió en la anterior crisis con la posible creación de los “eurobonos”, la falta de consenso lo impide.

Fuera del ámbito comunitario, es evidente que una vez más, los Estados tienen ahora un gran reto por delante. Serán necesarias políticas activas de empleo que resulten eficaces, y para ello, se ha de evitar caer en los errores del pasado. Plantear estas políticas a la vez que se lleva a cabo una subida de impuestos, es en la práctica, contraproducente. Esto no solo supondrá menos creación de empleo, sino que también repercutirá negativamente en el crecimiento económico. En relación con los ODS objeto de análisis en este trabajo, esta situación supone un retroceso en la consecución de estos. No solo por la frenada del crecimiento económico, sino también en lo referente al trabajo decente.

Finalmente, en la situación actual, no solo van a ser necesarias medidas a nivel nacional, sino que también serán necesarias a nivel comunitario. Si algo se puede sacar de este análisis, es que los estados no se pueden permitir cometer los mismos errores que ya tuvieron en el pasado. Se necesitan soluciones conjuntas que no dejen a ninguno atrás, y para ello se ha de potenciar la política fiscal europea, así como los mecanismos de control en tiempos de recesión. En definitiva, existen mecanismos de mejora para los mercados laborales de la Unión Europea; sólo falta voluntad y consenso por parte de los Estados Miembros.

## 8. Fuentes documentales

- Antonio Ocampo, J., Casilda Bejar, R., L'Hotellerie-Fallois, P., de Francisco, M., Sosa, S., Diez, J. C., . . . Iglesias, E. (2013). *EXPERIENCIAS Y ENSEÑANZAS DE LAS CRISIS ECONÓMICAS. EUROPA Y AMÉRICA LATINA*. Madrid, Madrid, España: CENTRO DE ESTUDIOS RAMÓN ARECES, S.A.
- Araújo, J. A. (2019). Pobreza y empleo en la estrategia Europa 2020. *Oximora Revista Internacional de Ética y Política*, 1-9.
- Azcona Sáenz, P. (2017). *Trabajadores y pobres: condiciones de vida y desafíos para las políticas sociales*. Pamplona: Departamento de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Humanas y Sociales. Universidad Pública de Navarra.
- Betcherman, G., Olivas, K., & Dar, A. (2004). *Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries*. Washington: The World Bank: Social Protection Discussion Paper Series No. 0402.
- Cerón, J. A. (2010). La política fiscal de la Unión Europea ante la crisis económica. *Universidad Carlos III (uc3m)*. ISBN: 9788469326190 , 1-27.
- Consejo de las Comunidades Europeas y Comisión de las Comunidades Europeas. (1992). *Tratado de la Unión Europea*. Bruselas, Luxemburgo: CECA-CEE-CEEA.
- De Lombarde, P. (enero de 1999). Robert A.Mundell y La Teoría de Lás Áreas Monetarias Óptimas. *Cuaderno de Economía*. 18., págs. 39-64.
- Díez, J. C. (2012). Naturaleza y causas de la Crisis del Euro. En J. Andres, R. Domenech, J. Diez, J. B. Donges, G. Garcia Andres, D. Gros, . . . L. Shuknecht, *El Futuro del Euro*. M-24161-2012 (págs. 67-101). Madrid: Círculo de Empresarios.
- EUR-Lex. (2020). *PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO* . Obtenido de EUR-Lex: [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/stability\\_growth\\_pact.html?locale=es](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/stability_growth_pact.html?locale=es)

- Eurostat. (2020). *Real GDP per capita* . Obtenido de Eurostat: [https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=sdg\\_08\\_10&language=en](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=sdg_08_10&language=en)
- Eurostat. (s.f.). Deuda Gubernamental en Europa. *Deuda Pública en Porcentaje del PIB*. Google Public Data.
- Eurostat. (s.f.). Deuda Gubernamental en Europa. *Superávit o Déficit del Gobierno como Porcentaje del PIB*. Google Public Data.
- Eurostat. (s.f.). Tasa de desempleo. *Desempleo en Europa*. Google Public Data.
- Fernández Díaz, A., Parejo Gámir, J. A., & Rodríguez Saiz, L. (2011). *Política Económica*. España: Cuarta edición. Mc Graw Hill.
- Galán, J. S. (s.f.). *Área monetaria óptima* . Obtenido de Economipedia: <https://economipedia.com/definiciones/area-monetaria-optima.html>
- García Espejo, I., & Ibañez Pascual, M. (2007). Los trabajadores pobres y los bajos salarios en España: un análisis de los factores familiares y laborales asociados a las distintas situaciones de pobreza. *EMPIRIA. Revista de Metodología de las Ciencias Sociales*. ISSN: 1139-5737, 41-67.
- Gomez Bengoechea, G., & Arahuetes, A. (Noviembre de 2014). La Crisis del Euro: Génesis, Contagio y Escenarios de Superación. *Comillas Journal of International Relations* | n° 04 | 001-040 [2015] [ISSN 2386-5776] DOI: cir.i04.y2015.001, págs. 1-40.
- González-Blanch Rodríguez, M. J. (2017). Universidad Complutense de Madrid. Tesis Doctoral: Políticas activas de empleo en la UE en tiempos de crisis económica. Madrid, Madrid, España.
- Hall, P. A. (2015). La crisis del euro y el futuro de la integración Europea. En F. Gonzalez, P. A. Hall, A. Alesina, B. Eichengreen, G. Indermit, M. Raiser, . . . V. K, *La Búsqueda de Europa: Visiones en contraste* (págs. 46-66). BBVA.
- INE. (2020). *Población en riesgo de pobreza relativa de las personas con trabajo por grupos de edad y periodo. España y UE-28 (%)* . Obtenido de Instituto Nacional de Estadística: <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=11184>

- INE. (2020). *Riesgo de pobreza o exclusión social y de sus componentes por comunidades autónomas* . Obtenido de Instituto Nacional de Estadística: <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=10011>
- Lacuesta , A., Puente, S., & Izquierdo, M. (2019). *Un análisis del impacto de la subida del salario mínimo interprofesional en 2017 sobre la probabilidad de perder el empleo*. MADrid: Banco de España. Documentos Ocasionales N.º 1902.
- Lehmann, H., & Kluve, J. (2008). *Assessing Active Labor Market Policies in Transition Economies*. Bolonga, Italy: DARRT Working Paper 07/08 and Department of Economics Working Paper No. 646.
- Malo Ocaña, M., & Cueto Iglesias, B. (2015). El impacto de las políticas activas de mercado de trabajo en España . *Documentación Social; ISSN 0417-8106, N° 178*, 105-120.
- OIT. (2015). *FIN DE LA POBREZA: POR QUÉ ES IMPORTANTE*. Obtenido de Organización de las Naciones Unidas: [https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/1\\_Spanish\\_Why\\_it\\_Matters.pdf](https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/1_Spanish_Why_it_Matters.pdf)
- OIT. (2015). *Metas de los ODS pertinentes vinculados con las condiciones de trabajo*. Obtenido de Organización Internacional del Trabajo (OIT): [https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/themes/working-conditions/WCMS\\_620657/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/themes/working-conditions/WCMS_620657/lang--es/index.htm)
- OIT. (2020). *Salario Mínimo, Capítulo 1: ¿Qué es un salario mínimo?* Obtenido de Organización Internacional del Trabajo: [https://www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/definition/WCMS\\_535207/lang--es/index.htm#1](https://www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/definition/WCMS_535207/lang--es/index.htm#1)
- ONU. (2020). *Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos*. Obtenido de Naciones Unidas: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/economic-growth/>
- Parisotto, A. (18 de agosto de 2014). Los Objetivos de Desarrollo del Milenio y más allá: el enfoque de la OIT. (OIT, Entrevistador) Obtenido de Organización Internacional

del Trabajo (OIT): [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_300843/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_300843/lang--es/index.htm)

Pérez Eransu, B. (2005). *Políticas de activación y rentas mínimas*. Madrid: Fundación Foessa - Cáritas: Colección de Estudios.

PNUD. (2015). *Informe sobre Desarrollo Humano 2015*. Nueva York: Communications Development Incorporated. ISBN: 978-92-1-326063-0.

PNUD. (2015). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Obtenido de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/background/>

Puentes, S. Á. (Marzo de 2017). La Unión Europea y su problemática de integración. . *Economía Informa*. Vol. 403. Num. C. , págs. 4-20.

Reyes, J. F. (2012). Crisis soberana y políticas de ajuste en la zona euro e implicaciones en países emergentes. *Ola Financiera*. Vol 5, No 13, 101-127.

Rodriguez Nava, A., & Venegas Martinez, F. (2015). Política fiscal europea y crisis económico-financiera actual. *Contaduría y Administración* 60 (S2), 54-82.

Santiago Marco, M. (Junio de 2012). *Trabajo de Fin de Máster: "Balanza de Pagos y desequilibrios globales."*. Valladolid, Valladolid, Castilla y León: Universidad de Valladolid.

Sequieros Tizon, J., Sanchez Santos, J., & Castellanos Garcia, P. (2012). La creación de un área monetaria óptima en la zona Euro : diferenciales de inflación y desequilibrios públicos. *Revista de Economía Mundial* V.30, págs. 1-28.

Torres, R. (2018). POLÍTICA FISCAL EUROPEA: SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS DE REFORMA. *ICE: EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA*. N° 903, 33-45.

Weber, C. S. (10 de Diciembre de 2014). La Euro Crisis. Causas y síntomas . Kochstraße, Erlangen, Alemania.

## 9. Anexos

### I. ARTÍCULO 104 C, TRATADO DE MAASTRICHT Y PROTOCOLO DE ACTUACIÓN.

#### Artículo 104 C

1. Los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos.

2. La Comisión supervisará la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros con el fin de detectar errores manifiestos. En particular, examinará la observancia de la disciplina presupuestaria atendiendo a los dos criterios siguientes:

a) si la proporción entre el déficit público previsto o real y el producto interior bruto sobrepasa un valor de referencia, a menos que

- la proporción haya descendido sustancial y continuadamente y llegado a un nivel que se aproxime al valor de referencia;

- o que el valor de referencia se sobrepase sólo excepcional y temporalmente, y la proporción se mantenga cercana al valor de referencia;

b) si la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto rebasa un valor de referencia, a menos que la proporción disminuya suficientemente y se aproxime a un ritmo satisfactorio al valor de referencia.

Los valores de referencia se especifican en el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, anejo al presente Tratado.

3. Si un Estado miembro no cumpliera los requisitos de uno de estos criterios o de ambos, la Comisión elaborará un informe, en el que también se tendrá en cuenta si el déficit público supera los gastos públicos de inversión, así como todos los demás factores pertinentes, incluida la situación económica y presupuestaria a medio plazo del Estado miembro.

La Comisión también podrá elaborar un informe cuando considere que, aun cumpliéndose los requisitos inherentes a los criterios, existe el riesgo de un déficit excesivo en un Estado miembro.

4. El Comité previsto en el artículo 109 C emitirá un dictamen sobre el informe de la Comisión.

5. Si la Comisión considerare que un Estado miembro presenta o puede presentar un déficit excesivo, informará de ello al Consejo.

6. El Consejo, por mayoría cualificada y sobre la base de una recomendación de la Comisión, considerando las posibles observaciones que formule el Estado miembro de que se trate, y tras una valoración global, decidirá si existe un déficit excesivo.

7. Cuando, de conformidad con el apartado 6, el Consejo decida declarar la existencia de un déficit excesivo, dirigirá al Estado miembro de que se trate recomendaciones con vistas a poner fin a esta situación en un plazo determinado. Salvo lo dispuesto en el apartado 8, dichas recomendaciones no se harán públicas.

8. Cuando el Consejo compruebe que no se han seguido efectivamente sus recomendaciones en el plazo fijado, el Consejo podrá hacerlas públicas.

9. Si un Estado miembro persistiere en no llevar a efecto las recomendaciones del Consejo, éste podrá decidir que se formule una advertencia a dicho Estado miembro para que adopte, en un plazo determinado, las medidas dirigidas a la reducción del déficit que el Consejo considere necesaria para poner remedio a la situación.

En tal caso, el Consejo podrá exigir al Estado miembro de que se trate la presentación de informes con arreglo a un calendario específico para examinar los esfuerzos de ajuste de dicho Estado miembro.

10. En el marco de los apartados 1 a 9 del presente artículo, no podrá ejercerse el derecho de recurso previsto en los artículos 169 y 170.

11. Si un Estado miembro incumpliere una decisión adoptada de conformidad con el apartado 9, el Consejo podrá decidir que se aplique o, en su caso, que se intensifique una o varias de las siguientes medidas:

- exigir al Estado miembro de que se trate que publique una información adicional, que el Consejo deberá especificar, antes de emitir obligaciones y valores;
- recomendar al BEI que reconsidere su política de préstamos respecto al Estado miembro en cuestión;



- exigir que el Estado miembro de que se trate efectúe ante la Comunidad un depósito sin devengo de intereses por un importe apropiado, hasta que el Consejo considere que se ha corregido el déficit excesivo;

- imponer multas de una magnitud apropiada.

El presidente del Consejo informará al Parlamento Europeo acerca de las decisiones tomadas.

12. El Consejo derogará algunas o la totalidad de sus decisiones mencionadas en los apartados 6 a 9 y 11 cuando considere que el déficit excesivo del Estado miembro en cuestión se ha corregido. Si anteriormente el Consejo hubiere hecho públicas sus recomendaciones, hará, en cuanto haya sido derogada la decisión adoptada en virtud del apartado 8, una declaración pública en la que se afirme que el déficit excesivo ha dejado de existir en el Estado miembro en cuestión.

13. Por lo que respecta a las decisiones del Consejo mencionadas en los apartados 7 a 9 y en los apartados 11 y 12, el Consejo se pronunciará sobre la base de una recomendación de la Comisión, por mayoría de dos tercios de los votos de sus miembros ponderados de conformidad con el apartado 2 del artículo 205 y excluidos los votos del representante del Estado miembro de que se trate.

14. En el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo anejo al presente Tratado se recogen disposiciones adicionales relacionadas con la aplicación del procedimiento descrito en el presente artículo.

El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al BCE, adoptará las disposiciones apropiadas que sustituirán al mencionado Protocolo.

Sin perjuicio de las restantes disposiciones del presente apartado, el Consejo, antes del 1 de enero de 1994, por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, fijará normas de desarrollo y definiciones para la aplicación de las disposiciones del mencionado Protocolo.

**PROTOCOLO SOBRE EL PROCEDIMIENTO APLICABLE EN CASO DE  
DÉFICIT EXCESIVO**

**Artículo 1**

Los valores de referencia que se mencionan en el apartado 2 del artículo 104 C del Tratado serán:

- 3 % en lo referente a la proporción entre el déficit público previsto o real y el producto interior bruto a precios de mercado;
- 60 % en lo referente a la proporción entre la deuda pública y el producto interior bruto a precios de mercado.

**Artículo 2**

A los efectos del artículo 104 C del Tratado y a los del presente Protocolo, se entenderá por: — Público, lo perteneciente a las Administraciones Públicas, es decir, a la Administración Central, a la Administración regional o local y a los fondos de la seguridad social, con exclusión de las operaciones de carácter comercial, tal como se definen en el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas;

- Déficit, el volumen de endeudamiento neto, con arreglo a la definición del Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas;
- Inversión, la formación bruta de capital fijo, tal como se define en el Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas;
- Deuda, la deuda bruta total, a su valor nominal, que permanezca viva a final de año, consolidada dentro de los sectores del gobierno general, con arreglo a la definición del primer guión.

**Artículo 3**

A fin de garantizar la eficacia del procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, los Gobiernos de los Estados miembros serán responsables, con arreglo a dicho procedimiento, de los déficits del gobierno general con arreglo a la definición del primer guión del artículo 2. Los Estados miembros garantizarán que los procedimientos nacionales en materia presupuestaria les permitan atender, en dicho ámbito, a sus

obligaciones derivadas del Tratado. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión, sin demora y de forma periódica, sus déficits previstos y reales y el nivel de su deuda.

**Artículo 4**

La Comisión suministrará los datos estadísticos utilizados para la aplicación del presente Protocolo.

## II. Evolución del PIB per cápita en los países de la UE. [Fuente: Eurostat, 2020]

COUNTRY	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	VAR 2008-2019
Belgium	33640	32700	33330	33460	33490	33490	33870	34360	34700	35250	35600	35900	7%
Bulgaria	5140	4990	5050	5300	5350	5400	5530	5790	6050	6310	6550	6800	32%
Czechia	15430	14610	14900	15200	15060	14980	15370	16160	16520	17200	17620	18000	17%
Denmark	45700	43220	43840	44240	44170	44410	44890	45630	46720	47360	48260	49190	8%
Germany	32320	30580	31940	33200	33280	33330	33930	34220	34700	35420	35860	35970	11%
Estonia	12640	10830	11150	12010	12430	12640	13060	13330	13650	14440	15090	15670	24%
Ireland	38600	36300	36790	36760	36690	37010	39890	49470	50710	54240	57960	60350	56%
Greece	22560	21530	20320	18500	17240	16800	17040	17080	17110	17410	17780	18150	-20%
Spain	24200	23100	23040	22770	22080	21840	22210	23080	23760	24410	24880	25170	4%
France	31310	30250	30690	31210	31160	31170	31320	31540	31770	32370	32830	33360	7%
Croatia	11470	10630	10500	10500	10300	10280	10310	10630	11100	11560	11990	:	5%
Italy	28230	26590	26930	27020	26090	25480	25420	25640	26020	26490	26740	26860	-5%
Cyprus	24680	23550	23400	22900	21780	20400	20240	21040	22360	23120	23770	24250	-2%
Latvia	9990	8710	8500	9200	9700	10030	10310	10740	11030	11560	12140	12490	25%
Lithuania	10110	8710	9030	9790	10300	10780	11250	11590	12040	12720	13310	13880	37%
Luxembourg	81880	76900	79160	79310	77240	78030	79490	81300	82880	82550	83470	83640	2%
Hungary	10500	9810	9900	10110	10010	10230	10690	11130	11410	11930	12560	13180	26%
Malta	15960	15450	15920	16070	16370	16920	18030	19520	20190	20910	21670	21890	37%
Netherlands	39810	38160	38470	38880	38340	38180	38580	39170	39810	40730	41540	42020	6%
Austria	36280	34830	35390	36300	36390	36180	36130	36140	36430	37090	37810	38240	5%
Poland	8910	9070	9390	9860	10020	10170	10510	10920	11260	11820	12460	12980	46%
Portugal	17260	16710	16990	16720	16110	16050	16260	16620	17010	17650	18150	18550	7%
Romania	6730	6410	6190	6350	6510	6760	7020	7320	7720	8320	8740	9130	36%
Slovenia	19190	17570	17750	17870	17360	17160	17620	17990	18540	19430	20170	20490	7%
Slovakia	12600	11890	12540	12980	13200	13270	13620	14270	14550	14970	15540	15890	26%
Finland	37330	34150	35080	35810	35140	34660	34390	34460	35300	36310	36850	37170	0%
Sweden	39930	37910	39920	40820	40270	40360	41060	42430	42910	43350	43810	43900	10%
United King	30940	29420	29750	29960	30200	30660	31220	31700	32050	32460	32700	32960	7%
Iceland	35940	33520	32490	33000	33250	34290	34620	35890	37750	38540	38960	38840	8%
Norway	68610	66580	66220	66010	66900	66780	67340	67950	68090	69130	69530	69770	2%
Switzerland	57030	55080	56150	56690	56660	57040	57730	57840	58200	58700	59870	59970	5%
Montenegro	5230	4920	5050	5200	5060	5230	5320	5500	5660	5920	6230	:	19%
Serbia	4380	4280	4330	4450	4440	4590	4540	4640	4820	4950	5190	5430	24%
Turkey	7910	7430	7940	8700	9000	9640	10000	10470	10660	11310	11470	:	45%

### III. Riesgo de pobreza o exclusión social y de sus componentes por edad y sexo. Fuente: INE.<sup>4</sup>

	2018	2017	2016	2015	2014
<b>Hombres</b>					
<b>Total</b>					
Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (indicador AROPE)	25,1	26,0	28,0	29,0	29,4
En riesgo de pobreza (renta año anterior a la entrevista)	20,9	21,0	22,6	22,5	22,4
Con carencia material severa	5,3	4,9	5,3	6,6	7,0
Viviendo en hogares con baja intensidad en el trabajo (de 0 a 59 años)	10,1	12,4	14,9	15,8	17,0
<b>De 16 a 29 años</b>					
Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (indicador AROPE)	30,5	33,2	37,1	39,1	36,8
En riesgo de pobreza (renta año anterior a la entrevista)	25,5	26,5	29,1	29,6	26,9
Con carencia material severa	6,4	6,7	7,9	8,2	7,7
Viviendo en hogares con baja intensidad en el trabajo (de 0 a 59 años)	10,5	15,1	18,2	20,4	18,3
<b>De 30 a 44 años</b>					
Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (indicador AROPE)	23,3	24,6	26,7	28,7	30,5
En riesgo de pobreza (renta año anterior a la entrevista)	17,7	18,4	21,0	21,7	22,6
Con carencia material severa	4,6	4,5	4,9	5,7	8,0
Viviendo en hogares con baja intensidad en el trabajo (de 0 a 59 años)	8,9	10,2	11,1	12,7	15,1
<b>De 45 a 64 años</b>					
Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (indicador AROPE)	27,5	27,5	29,9	30,8	30,7
En riesgo de pobreza (renta año anterior a la entrevista)	21,9	20,8	22,3	22,2	21,6
Con carencia material severa	6,0	6,0	6,0	7,2	7,0
Viviendo en hogares con baja intensidad en el trabajo (de 0 a 59 años)	13,2	15,4	19,3	19,5	20,7
<b>65 y más años</b>					
Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (indicador AROPE)	16,3	14,5	13,8	12,2	11,4
En riesgo de pobreza (renta año anterior a la entrevista)	14,7	13,5	12,7	11,1	10,0
Con carencia material severa	3,2	1,6	1,9	1,8	1,9
Viviendo en hogares con baja intensidad en el trabajo (de 0 a 59 años)	..	..	..	..	..

<sup>4</sup> **Nota:** La población en riesgo de pobreza o exclusión social es aquella que está en alguna de estas situaciones: En riesgo de pobreza (60% mediana de los ingresos por unidad de consumo), En carencia material severa (con carencia en al menos 4 conceptos de una lista de 9), En hogares sin empleo o con baja intensidad en el empleo (hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20% del total de su potencial de trabajo durante el año de referencia).

2013	2012	2011	2010	2009	2008
27,9	27,3	26,1	25,5	23,8	22,4
20,9	20,7	19,9	20,1	19,4	18,4
6,3	6,2	4,5	4,7	4,6	3,7
15,9	13,8	12,9	10,6	7,2	6,1
33,9	33,2	28,8	26,4	22,0	21,0
24,5	24,3	20,5	19,6	16,8	16,3
6,8	8,4	5,4	5,9	4,8	4,0
18,5	15,6	13,6	10,4	6,8	5,9
28,6	28,0	25,8	25,6	22,4	20,9
20,4	20,5	18,8	18,7	17,3	16,6
8,0	7,5	4,9	5,0	5,4	4,8
13,6	12,5	12,0	10,4	6,2	4,7
28,5	27,0	25,8	23,4	21,6	20,6
19,4	18,8	17,8	17,0	16,0	15,1
5,1	4,5	4,0	4,0	3,2	2,3
18,5	16,4	15,4	13,5	9,8	9,7
13,8	16,1	18,9	20,2	22,3	22,9
12,1	14,7	17,5	19,4	21,1	22,1
2,5	2,5	2,5	1,7	1,9	1,8
..	..	..	..	..	..

	2018	2017	2016	2015	2014
<b>Mujeres</b>					
<b>Total</b>					
Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (indicador AROPE)	27,0	27,1	27,9	28,3	28,9
En riesgo de pobreza (renta año anterior a la entrevista)	22,2	22,2	22,1	21,8	22,1
Con carencia material severa	5,5	5,3	6,2	6,3	7,1
Viviendo en hogares con baja intensidad en el trabajo (de 0 a 59 años)	11,2	13,2	14,8	15,1	17,2
<b>De 16 a 29 años</b>					
Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (indicador AROPE)	37,2	36,5	38,1	37,2	36,0
En riesgo de pobreza (renta año anterior a la entrevista)	31,2	30,5	30,0	28,9	28,3
Con carencia material severa	7,7	6,7	8,9	8,5	9,8
Viviendo en hogares con baja intensidad en el trabajo (de 0 a 59 años)	12,8	14,3	17,0	16,3	18,3
<b>De 30 a 44 años</b>					
Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (indicador AROPE)	25,5	25,5	27,4	28,3	30,2
En riesgo de pobreza (renta año anterior a la entrevista)	20,9	21,0	21,7	21,8	23,2
Con carencia material severa	5,3	5,1	6,1	7,8	7,8
Viviendo en hogares con baja intensidad en el trabajo (de 0 a 59 años)	8,3	9,4	10,7	11,0	13,8
<b>De 45 a 64 años</b>					
Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (indicador AROPE)	27,8	28,6	31,1	31,1	31,3
En riesgo de pobreza (renta año anterior a la entrevista)	20,7	20,3	21,6	20,5	20,3
Con carencia material severa	5,6	5,5	6,6	5,7	6,8
Viviendo en hogares con baja intensidad en el trabajo (de 0 a 59 años)	15,7	18,7	21,0	21,2	22,5
<b>65 y más años</b>					
Tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (indicador AROPE)	18,7	17,8	14,9	14,8	14,0
En riesgo de pobreza (renta año anterior a la entrevista)	16,3	15,9	13,2	13,2	12,5
Con carencia material severa	3,5	3,0	2,9	2,5	2,8
Viviendo en hogares con baja intensidad en el trabajo (de 0 a 59 años)	..	..	..	..	..

2013	2012	2011	2010	2009	2008	
26,7	27,2	27,4	26,7	25,6	25,1	
19,9	20,9	21,4	21,3	21,3	21,2	
6,1	5,5	4,6	5,1	4,4	3,5	
15,4	14,8	13,8	11,0	8,0	7,0	
32,2	33,9	32,0	29,1	25,2	24,7	
23,9	26,3	24,1	23,2	19,8	20,1	
8,1	6,9	6,5	6,8	6,4	5,0	
15,3	15,4	14,8	10,2	7,5	6,3	
27,5	28,0	26,2	24,2	23,4	21,8	
21,1	21,9	20,6	18,9	19,8	18,6	
7,3	6,4	4,9	5,4	4,8	3,5	
12,7	11,8	11,3	7,8	5,6	4,7	
29,3	27,4	25,7	24,9	23,7	22,9	
18,5	17,2	16,3	15,7	16,0	15,4	
4,9	4,6	4,2	4,0	3,2	2,1	
20,8	19,6	17,4	16,3	13,3	13,6	
15,0	16,8	22,9	24,9	27,0	28,7	
13,2	14,8	21,6	23,6	25,9	28,0	
3,0	3,1	2,8	2,7	2,6	2,0	
..	..	..	..	..	..	