



ICADE | Facultad De Ciencias Económicas Y Empresariales

LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL MEDIANTE LAS POLÍTICAS DE GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA

Autora: Elena Pérez Tapia

Directora: Laura Gismera Tierno

MADRID | MARZO 2022

RESUMEN

La Agenda 2030 establece 17 objetivos de desarrollo sostenible. El primer objetivo, que busca poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo, es la base sobre la que se sustenta este trabajo de fin de grado. Aportando un enfoque nacional, este trabajo pretende cuantificar los niveles de pobreza y exclusión social en España a través de la tasa AROPE para así poder identificar las características de las personas o grupos de población que sufren este problema en el país. Se analiza la distribución de la pobreza en España por grupos de edad, por actividad profesional, por nivel de formación y por tipo de hogar con el fin de examinar si las políticas de gasto público en España se dirigen a las personas y colectivos que realmente sufren la pobreza y exclusión social. Además, se determina si estas políticas son suficientes para alcanzar los objetivos fijados. Por último, se aportan unas conclusiones que sirven de base para la formulación de unas propuestas orientadas a corregir los problemas detectados con respecto a las políticas de gasto público destinadas a luchar contra el problema de la pobreza y la exclusión social aplicadas en el país.

ABSTRACT

The 2030 Agenda sets 17 sustainable development goals. The first objective of this agenda, which aims to end poverty in all its forms everywhere, is the main inspiration behind this end-of-grade essay. The national approach provided aims to quantify the levels of poverty and social exclusion in Spain. As a means to do so, the AROPE rate has been used in order to identify the characteristics of the people or groups of people that are the main victims of this problem. An analysis of the distribution of poverty in Spain classified by age groups, professional activity, level of training and type of household, has been conducted in order to determine whether the public expenditure policies carried out in Spain are precisely aimed at the groups of people who really suffer from poverty and social exclusion. In addition, this essay determines whether these policies are effective enough to achieve the objectives desired. Finally, the conclusions drawn from this analysis act as a basis for the proposals provided. These proposals aim to correct the problems identified with regards to the public expenditure policies used to combat poverty and social exclusion in the country.

PALABRAS CLAVE: Pobreza, exclusión social, AROPE, COFOG, ECV, políticas públicas, gasto.

KEY WORDS: Poverty, social exclusion, AROPE, COFOG, ECV, public policies, public expenditure

LISTADO DE ABREVIATURAS

AROPE: At Risk Of Poverty and/or Exclusion

BITH: Baja intensidad de trabajo por hogar

BOE: Boletín Oficial del Estado

COVID-19: Coronavirus disease

COFOG: Clasificación funcional del gasto de las Administraciones Públicas

EAPN-ES: European Anti-Poverty Network - España

ECV: Encuesta de Condiciones de Vida

ERTES: Expedientes de Regulación Temporal de Empleo

IMF: International Monetary Fund

INE: Instituto Nacional de Estadística

IPREM: Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PIB: Producto Interior Bruto

PGE: Presupuestos Generales del Estado

PMS: Privación Material Severa

SAAD: Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia

SEPE: Servicio Público de Empleo Estatal

SMSD: Severe material and social deprivation rate

SOVI: Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez

ÍNDICE

1. <u>Introducción</u>	7
Objetivos	7
Metodología aplicada	10
Contextualización.....	13
Justificación del tema.....	14
Estructura.....	14
2. <u>Marco conceptual</u>	15
3. <u>Análisis</u>	16
3.1 Aspectos generales.....	16
3.2 La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.....	17
3.3 La tasa o indicador AROPE (At Risk Of Poverty or Social Exclusion)	18
3.4 El estado de la pobreza y exclusión social de España medidos en	21
términos de tasa AROPE	
3.4.1 El estado de la pobreza y exclusión social de España detallado	24
a través de los componentes de tasa AROPE.	
4. <u>Características de las personas que sufren la pobreza en España</u>	27
4.1 Distribución de la pobreza en España por grupos de edad.....	28
4.2 Distribución de la pobreza en España por actividad profesional.....	30
4.3 Distribución de la pobreza en España por nivel de formación.....	31
4.4 Distribución de la pobreza en España tipo de hogar.....	33
5. <u>Comparación de la pobreza en España con la del resto de los países de la Unión Europea</u>	34

6. <u>Las políticas de gasto público aplicadas en España para luchar contra</u>	37
<u>la pobreza y la exclusión social</u>	
6.1 Gasto público en protección social. División 10. Protección social.....	43
6.1.1 Gasto público en el grupo 10.2. Edad avanzada	45
6.1.2 Gasto público en el grupo 10.5. Desempleo.....	46
6.1.3 Gasto público en el grupo 10.1. Enfermedad e incapacidad.....	48
6.1.4 Gasto público en el grupo 10.3 Supérstites.....	48
6.1.5 Gasto público en el grupo 10.4. Familia e hijos y gasto público.....	49
en el grupo 10.7. Exclusión social.	
6.2 Gasto público en protección social en la Unión Europea.....	51
6.3 Consideraciones sobre las prestaciones no contributivas en la.....	52
división 10. Protección social.	
6.4 Gasto público en salud, educación y vivienda y servicios comunitarios.....	58
6.4.1 Gasto público en Salud. División 7. Salud.....	58
6.4.1.1 Gasto público en salud en la Unión Europea.....	60
6.4.2 Gasto público en Educación. División 9. Educación.....	61
6.4.2.1 Gasto público en educación en la Unión Europea.....	62
6.4.3 Gasto público en Vivienda. División 6. Vivienda y.....	64
servicios comunitarios	
6.4.3.1 Gasto público en vivienda y servicios comunitarios en.....	65
la Unión Europea.	
7. <u>Conclusiones sobre la pobreza y la exclusión social en España</u>	67
8. <u>Propuestas</u>	72
9. <u>Bibliografía</u>	79

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolución tasa AROPE en España (2005-2020).....	22
Gráfico 2: Tasa AROPE en España (2005-2020). Desviación del objetivo de la Estrategia 2030.....	24
Gráfico 3: Evolución de la tasa AROPE en España (2008-2020).....	25
Gráfico 4: Intersección de los componentes de la tasa AROPE en España (año 2020)	25
Gráfico 5: Evolución y distribución de la pobreza en España por grupos de edad (2008-2020)	28
Gráfico 6: Evolución de la tasa de pobreza en España distribuida por grupos de actividad profesional (2008-2020).	30
Gráfico 7: Evolución de la tasa de pobreza en España distribuida por nivel de formación para mayores de 16 años (2008-2020).	32
Gráfico 8: Tasa AROPE en la Unión Europea	35
Gráfico 9: Riesgo de pobreza en la Unión Europea.....	36
Gráfico 10: Políticas de Gasto público incluidas en los Presupuestos Generales del Estado para 2022 alineadas con el objetivo nº1 de los ODS	39
Gráfico 11: Distribución por grupos del gasto en Protección social en la Unión Europea y en España (Año 2019, en porcentaje del PIB).....	52
Gráfico 12: Reducción de la pobreza explicada por las transferencias sociales (pensiones excluidas). Año 2019.	56
Gráfico 13: Distribución por grupos del gasto en Salud en la Unión Europea y en España (Año 2019, en porcentaje del PIB).....	60
Gráfico 14: Distribución por grupos del gasto en Educación en la Unión Europea y en España. (Año 2019, en porcentaje del PIB)	63
Gráfico 15: Distribución por grupos del gasto en vivienda y servicios comunitarios en la Unión Europea y en España. (Año 2019, en porcentaje del PIB)	66

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1: Evolución de la tasa de pobreza en España distribuida por tipo de hogar (2008-2020).....	33
Cuadro 2: Gasto público total de las Administraciones Públicas españolas en el periodo 2016-2020. Distribuido por Divisiones.....	41
Cuadro 3: Gasto público total de las Administraciones Públicas españolas en el periodo 2016-2020. Distribuido por Subsectores.....	42
Cuadro 4: Gasto público total de las Administraciones Públicas españolas en el periodo 2016-2020. División 10. Protección social	44
Cuadro 5: Prestaciones económicas no contributivas como sistema de garantías de ingresos mínimos. (Años 2019 y 2020).....	55
Cuadro 6: Gasto público total de las Administraciones Públicas españolas en el periodo 2016-2020. División 7. Salud.....	59
Cuadro 7: Gasto público total de las Administraciones Públicas españolas en el periodo 2016-2020. División 9. Educación.	61
Cuadro 8: Gasto público total de las Administraciones Públicas españolas en el periodo 2016-2020. División 6. Vivienda y servicios comunitarios.	64
Cuadro 9: Objetivos y líneas de actuación de las metas estratégicas.	73

1. INTRODUCCIÓN.

OBJETIVOS

En septiembre de 2015 la Unión Europea aprobó un marco de objetivos, en el que se asumían los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos por la Organización de Naciones Unidas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La Agenda 2030 cuenta con un total de 17 objetivos, que se desarrollan en 169 metas y 231 indicadores, para evaluar el cumplimiento de los diferentes objetivos propuestos (Gómez, 2017).

En la Agenda 2030 se establece que el objetivo nº 1 es “poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo” (ONU, 2015) Por su parte, la meta nº 2 del objetivo nº 1 establece que, en el periodo 2015-2030, se debe “reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales” (ONU, 2015). Por último, la tasa AROPE se configura como el indicador de referencia para evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas fijados (Larrú, 2016).

Tomando la Agenda 2030 como principal punto de referencia, los objetivos del presente trabajo de fin de grado son los siguientes.

1. Cuantificar los niveles de pobreza y exclusión social existentes en España.

La cuantificación de los niveles y magnitud de la pobreza y exclusión social existentes en España es el primer objetivo que se debe abordar para analizar con posterioridad las políticas de gasto público que se aplican en nuestro país. Las actuaciones que se realizan en el presente trabajo para cumplir con este objetivo son las siguientes.

- Definir y analizar la tasa o indicador AROPE.
- Determinar los niveles de pobreza y exclusión social existentes en España, en función de los diferentes componentes de la tasa AROPE.
- Comparar los niveles de pobreza y exclusión social existentes en España con los del resto de los países de la Unión Europea.

Un concepto distinto al de pobreza y exclusión social es la desigualdad económica, entendida como la distancia que existe entre las rentas de las personas en situación de pobreza y las rentas de las personas con más recursos (ACNUR, 2018). Se trata de

conceptos que pueden guardar cierta relación, pues en general los países con altos niveles de desigualdad suelen registrar también altos niveles de pobreza. No obstante, el estudio de los niveles de desigualdad existentes en España no forma parte del objeto de este trabajo, cuya prioridad esencial es el análisis de las políticas de gasto público aplicadas en España para luchar contra la pobreza y la exclusión social.

2. Identificar las características de las personas o grupos de población que sufren pobreza y exclusión social en España.

La razón principal por la que el presente trabajo de fin de grado se propone este objetivo es identificar a las personas o colectivos sobre los que deberían incidir las políticas de gasto público que se aplican en España para reducir la pobreza y exclusión social. Es evidente que los fondos que se ejecutan para cumplir con el objetivo nº 1 de la Agenda 2030 deberían destinarse a las personas o colectivos que realmente sufren la pobreza y la exclusión social en España.

Para cumplir con este objetivo, se analizará la distribución de la pobreza en nuestro país, de acuerdo con los principales criterios utilizados en las estadísticas oficiales españolas para medir la pobreza o exclusión social. En concreto, los criterios utilizados serán los siguientes.

- Distribución de la pobreza en España por grupos de edad.
- Distribución de la pobreza en España por actividad profesional.
- Distribución de la pobreza en España por nivel de formación.
- Distribución de la pobreza en España tipo de hogar.

3. Identificar las políticas de gasto público aplicadas en España para luchar contra la pobreza y la exclusión social, cuantificar los fondos gastados a través de esas políticas y valorar su suficiencia y eficacia.

El análisis integral de la lucha contra la pobreza y la exclusión social requeriría contemplar la totalidad de las políticas económicas que inciden sobre las causas que producen la pobreza en la sociedad, abordando ámbitos de la política económica general del país que inciden en sectores como el mercado laboral, las pensiones, educación, sanidad o vivienda.

Sin embargo, este planteamiento excede de los objetivos que se plantean en este trabajo, pues conllevaría un análisis macroeconómico que obligaría a profundizar en las reformas económicas que con una orientación a largo plazo se están aplicando en nuestro país.

Los objetivos del presente trabajo de fin de grado contemplan aspectos concretos vinculados a las políticas de gasto público aplicadas en España para luchar contra la pobreza y la exclusión social. En particular, los objetivos del presente trabajo en este ámbito serán los siguientes.

- Identificar las políticas de gasto público concretas que se están aplicando en España para luchar contra la pobreza y la exclusión social.
- Cuantificar los fondos públicos que se están gastando a través de esas políticas con el objetivo concreto de reducir la pobreza y la exclusión social en España.
- Analizar si esos fondos públicos son suficientes para alcanzar los objetivos fijados de lucha contra la pobreza y la exclusión social en España.
- Analizar la eficacia de las políticas de gasto público aplicadas. En este sentido, se debe analizar si los fondos públicos se dirigen a las personas y colectivos que realmente sufren pobreza y exclusión social en España. Asimismo, se debe evaluar si los fondos ejecutados a través de las políticas de gasto permiten reducir significativamente los niveles de pobreza en aquellas personas o grupos de población que los perciben.

En definitiva, los objetivos generales del presente trabajo de fin de grado son tres. En primer lugar, cuantificar los niveles de pobreza y exclusión social existentes en España con la intención de conocer la cuantía del gasto público necesario para cumplir con las exigencias del objetivo número 1.

En segundo lugar, identificar las características de las personas o grupos de población que sufren pobreza y exclusión social en España. De esta forma, se podrá conocer las personas o grupos de población que deberían ser los destinatarios de los fondos que se gastan a través de las políticas de gasto público que se aplican en España para reducir la pobreza y la exclusión social.

En tercer lugar, identificar las políticas de gasto público concretas que se están aplicando en España para luchar contra la pobreza y la exclusión social, cuantificando los fondos públicos que se están gastando y la suficiencia de los mismos. Asimismo, identificar si dichos fondos públicos se dirigen a las personas y colectivos a los que realmente deberían

dirigirse y si reducen significativamente la pobreza en aquellas personas o grupos de población que los perciben.

Por último, el análisis de los tres apartados anteriores permitirá obtener unas conclusiones que servirán de base para la formulación de unas propuestas orientadas a corregir los problemas que se puedan detectar y a mejorar la eficacia de las políticas de gasto público aplicadas en España para luchar contra la pobreza y la exclusión social.

METODOLOGÍA APLICADA

Para determinar el marco en el que debería desarrollarse el trabajo de fin de grado se ha partido de la lectura de los artículos, informes, documentos oficiales y demás documentación que se detalla en la bibliografía y en los diversos apartados del trabajo. El método utilizado es inductivo y la metodología cualitativa, ya que los datos estadísticos utilizados no son de elaboración propia.

Para la definición de la tasa AROPE y sus distintos componentes y para realizar comparaciones de la tasa de pobreza en España con la de los países de la Unión Europea se ha utilizado la documentación oficial de EUROSTAT “Statistics explained. Condiciones de vida en Europa: pobreza y exclusión social. Año 2020”. Los datos considerados en este documento oficial se han extraído en octubre de 2021 y son los últimos disponibles a la fecha de la realización de este trabajo.

Para cuantificar los niveles de pobreza y exclusión social existentes en España, las fuentes de información básicas utilizadas han sido el informe publicado el 15 de julio de 2021 por el Instituto Nacional de Estadística sobre la “Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Año 2020” y el 11º informe publicado en octubre de 2021 por la European Anti-Poverty Network sobre “El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2020” (EAPN-ES).

La utilización de este último informe obedece a que contempla series temporales amplias que permiten analizar el comportamiento de la pobreza en España a lo largo de diferentes ciclos económicos. Además, la información que se ha obtenido de dicho informe se ha contrastado con los datos de la ECV del Instituto Nacional de Estadística, para comprobar que existía coincidencia en los datos. En ambos casos, se trata de documentos que tienen periodicidad anual, por lo que se ha utilizado la última información disponible a la fecha de realización de este trabajo.

Los datos generales sobre la pobreza y exclusión social en España se han obtenido a través de la información que sobre la tasa o indicador AROPE proporcionan los informes antes citados (Llano, 2015). Este indicador está formado por la suma de tres componentes: personas en riesgo de pobreza, personas con privación material severa y personas en hogares con baja intensidad de empleo (Faura-Martínez, Lafuente-Lechuga y García-Luque, 2016).

Sin embargo, la evolución del empleo a lo largo de los diferentes ciclos económicos condiciona significativamente el comportamiento de este último componente y, por tanto, el comportamiento de la tasa AROPE. Para evitar el sesgo provocado por el componente de hogares con baja intensidad de empleo, en el análisis de las características de las personas o grupos de población que sufren pobreza en España se ha utilizado el componente de personas en riesgo de pobreza. Este componente explica la gran mayoría de los resultados obtenidos por la tasa AROPE y reduce el sesgo provocado por la evolución del empleo.

La identificación de las políticas de gasto público concretas que se están aplicando en España para luchar contra la pobreza y la exclusión social se ha realizado utilizando la información contenida en el documento incorporado en los Presupuestos Generales del Estado 2022, denominado “Informe de alineamiento de los objetivos de desarrollo sostenible. Agenda 2030. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los Presupuestos Generales del Estado para 2022”.

En este informe se identifican las distintas políticas de gasto público incluidas en los Presupuestos Generales del Estado que están destinadas a contribuir al cumplimiento del objetivo nº 1, “poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”.

Sin embargo, el gasto público para luchar contra la pobreza y exclusión social no sólo se realiza mediante las políticas de gasto público del Estado. La Seguridad Social, la Administración de las Comunidades Autónomas y la Administración Local también ejecutan políticas de gasto público orientadas a cumplir el objetivo nº 1.

Por tanto, para cuantificar la totalidad de los fondos públicos que se están gastando por el conjunto de las Administraciones Públicas españolas a través de las políticas de gasto público aplicadas para luchar contra la pobreza y la exclusión social y poder realizar comparaciones con los países de la Unión Europea, se ha utilizado una metodología desarrollada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico,

publicada por la División de Estadísticas de las Naciones Unidas, que clasifica el gasto público con arreglo a la metodología del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea.

Esta metodología se denomina COFOG e incluye la totalidad del gasto público realizado por el conjunto de las Administraciones Públicas. La clasificación del gasto público, de acuerdo con esta metodología, la realiza en España la Intervención General de la Administración del Estado, mediante la publicación del Informe sobre la clasificación de las funciones de las Administraciones Públicas (COFOG).

A estos efectos, se ha utilizado el último informe publicado por la Intervención General de la Administración del Estado a la fecha de la realización de este trabajo, donde se aportan datos referidos al periodo 2016-2020. La metodología empleada en este ámbito concreto ha sido buscar la equivalencia entre las políticas de gasto público incluidas en los Presupuestos Generales del Estado que están destinadas a contribuir al cumplimiento del objetivo nº 1, “poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo” y las distintas divisiones de gasto contempladas en la metodología COFOG.

El resultado obtenido muestra que las políticas de gasto público destinadas a cumplir el objetivo nº 1, de acuerdo con la metodología COFOG, están incluidas en cuatro divisiones de gasto. La principal de esas divisiones es la división 10. Protección social. Además, también están incluidas las divisiones de gasto 6. Vivienda y servicios comunitarios, 7. Salud y 9. Educación.

Por último, el análisis relativo a verificar si los fondos ejecutados a través de las políticas de gasto público son suficientes para alcanzar los objetivos fijados de lucha contra la pobreza y la exclusión social en España, si esos fondos se dirigen a las personas y colectivos a los que realmente deberían dirigirse y si reducen significativamente los niveles de pobreza en aquellos que los perciben, se ha realizado utilizando tres documentos oficiales como fuentes de información.

El primero de ellos ha sido el informe del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 sobre la estrategia nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social 2019-2023. El segundo ha sido el informe España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo. Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del

Gobierno de España. Ministerio de la Presidencia 2021. Por último, también se ha utilizado el informe sobre la evolución de la pobreza en España 2009-2019. Principales indicadores. Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social.

En aquellos casos en los que determinada información contenida en esos informes no estaba actualizada o era necesario complementarla, se ha recurrido a otra información oficial, fundamentalmente a través del informe “El sistema público de servicios sociales. Informe de rentas mínimas de inserción. Año 2020. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030”.

Además, las conclusiones obtenidas en los tres informes oficiales publicados por distintos Ministerios del Gobierno de España se han contrastado con las conclusiones obtenidas por organismos internacionales. En concreto, para contrastar la información oficial publicada, se ha utilizado el documento “IMF Working Papers. Effectiveness and Equity in Social Spending. The Case of Spain. 2020 International Monetary Fund”.

Finalmente, todas las conclusiones reflejadas en el documento y los informes antes citados se han contrastado con las conclusiones previamente obtenidas en la parte del trabajo de fin de grado relativa a la cuantificación de los niveles de pobreza y exclusión social existentes en España.

CONTEXTUALIZACIÓN

El desarrollo sostenible es un concepto que se refiere a un modelo de convivencia social a través del cual se satisfacen las necesidades del presente sin impedir que las generaciones del futuro satisfagan las suyas (Messenger, 2017). Este concepto de desarrollo sostenible se ha concretado y modernizado a través de la Agenda 2030, que ha impulsado un plan integral de reforma (Fernández, García y Escribano, 2018) con el fin de poner a la dignidad e igualdad de las personas como foco central de la actuación de los países. A nivel nacional, la desigual distribución de la pobreza entre colectivos y territorios (Ramos, 2016) es un gran problema que el gobierno lleva años intentando erradicar. Además, la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 ha disparado el número de personas en España que sufren privaciones materiales severas (Sanmartín, 2021), lo que hace que la lucha contra este problema sea cada vez más urgente. El reto propuesto por la Agenda 2030, en especial el objetivo 1, supone un gran reto para la profundización

de la democracia (Liñan, Mejia y Ospino, 2021) y, en definitiva, un punto de partida para encontrar soluciones que se extiendan en el tiempo (Colaca, Leriche y Briseño, 2016).

JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

El problema de la pobreza y la exclusión social se ha intentado abordar a lo largo de la historia, tanto a nivel nacional como a nivel comunitario. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es uno de los acuerdos más ambiciosos y trascendentales de la historia reciente (Alfaro, Arias y Gamba, 2019), y a través de ella se pone de manifiesto que la erradicación de la pobreza y desigualdad no es una utopía irrealizable (Negre y Cuesta, 2017). El espíritu esperanzador de este acuerdo es la motivación principal de este trabajo de fin de grado. La lucha contra la pobreza y la exclusión social se fundamenta en el respeto hacia los derechos humanos (Verdiales, 2019), por lo que resulta interesante estudiar como se aborda el problema a nivel nacional. Además, otro de los motivos que inspiran este trabajo es estudiar la distribución de la pobreza en España, ya que no se da de manera homogénea entre todos los grupos sociales, sino que depende de factores como la edad (Cantó, 2011), el territorio o el nivel de actividad. En definitiva, la pobreza y la exclusión social son temas que, aunque han sido estudiados a lo largo de la historia, se encuentran en constante cambio y evolución, y es por ello que resulta interesante analizar el paradigma actual con el fin de tener una visión más clara y concreta de la situación en la que nos encontramos.

ESTRUCTURA

Este trabajo de fin de grado se estructura en cuatro secciones. En la primera de ellas, se establece un breve marco conceptual para definir los conceptos de pobreza y exclusión social. Una vez establecido el marco teórico, se analizan los aspectos generales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el estado de la pobreza y exclusión social en España detallado a través de la tasa AROPE.

La segunda sección del trabajo se basa en estudiar las características de las personas que sufren la pobreza en España. Para ello, se analiza la distribución de la pobreza en España por grupos de edad, por actividad profesional, por nivel de formación y por tipo de hogar.

Una vez analizado esto, se procede a hacer una comparación de la pobreza en España con la del resto de los países de la Unión Europea.

En la tercera sección del trabajo se estudian las políticas de gasto público aplicadas en España para luchar contra la pobreza y la exclusión social. Dentro de esta sección se estudia el gasto público en protección social, salud, educación y vivienda y servicios comunitarios

Por último, en la cuarta sección se recopilan una serie de conclusiones sobre todo lo expuesto que sirven de base para la formulación de unas propuestas orientadas a corregir los problemas detectados con respecto a las políticas de gasto público aplicadas en España para luchar contra la pobreza y la exclusión social.

2. MARCO CONCEPTUAL

El concepto de pobreza ha sido objeto de estudio durante siglos. Las distintas definiciones que existen han sido el foco de estudio de numerosos historiadores, economistas y sociólogos. A continuación, procederemos a realizar un análisis de la literatura para poder comprender el enfoque que se le ha dado a este concepto.

En la actualidad, nos encontramos con definiciones aportadas por varios autores que pretenden objetivar este concepto lo máximo posible. El enfoque más común de la pobreza se basa en la falta de ingresos para satisfacer el mínimo necesario para la subsistencia (Rowntree, 1901). La incapacidad de satisfacer las necesidades primarias y elementales es una característica que otros muchos autores consideran esencial para definir la pobreza (Fields, 2001).

La pobreza, por lo tanto, se refiere a aquellas personas, familias o grupos de personas cuyos recursos resultan tan limitados que se traducen en la exclusión de un nivel de vida mínimamente aceptable (Gordon, 2004). Estos autores subrayan como elemento primordial a la hora de definir la pobreza el hecho de que existan necesidades básicas que no estén siendo cubiertas debido a la situación económica del individuo. Así lo define también Vic George, quien establece que la pobreza consiste en un núcleo de necesidades básicas no satisfechas (George, 2006).

Sin embargo, otros autores optan por aportar una definición de carácter más subjetivo. Este es el caso de Amartya Sen, quien define la pobreza como la ausencia de capacidades

básicas que permiten a cualquier ser humano formar parte de la sociedad (Sen, 1992). Por tanto, el concepto de pobreza estaría muy vinculado al concepto de exclusión social. Además, otros autores asocian el concepto de pobreza no solo a la privación severa del bienestar físico, sino también a la privación severa del bienestar psicológico, causado por la falta de recursos económicos (Baratz y Grigsby, 1971).

Con el paso del tiempo, el término de pobreza ha ido adquiriendo una vertiente más jurídica. La pobreza puede definirse como la violación y falta sistemática del ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales y culturales (Mancini, 2018), lo que supone abandonar una definición más simplista, basada en la escasez de recursos, para optar por una definición orientada hacia la vulneración de los derechos humanos.

En cuanto a la exclusión social, si bien es cierto que presenta similitudes con respecto a la pobreza, tiene ciertos matices que la diferencian. La exclusión social se basa en la imposibilidad de participar completamente en la sociedad (Townsend, 1979). La exclusión, además, tiene cinco características que la diferencian de la pobreza: se da en un momento determinado en el tiempo, no se basa únicamente en los ingresos, existe una imposibilidad en el individuo de controlar su propia exclusión, es un resultado acumulativo que se da con el paso del tiempo, y opera a diferentes niveles (individual, por hogares, barrios...) (Hill, 1999).

En definitiva, aunque los términos de pobreza y exclusión social están vinculados, la pobreza tiene una dimensión más económica, mientras que la exclusión tiene una dimensión más social. A este respecto, cabe decir que, tanto en España como en el ámbito de la Unión Europea, la lucha contra la pobreza y la exclusión social se ha abordado fundamentalmente desde una perspectiva económica. En consecuencia, será la perspectiva económica la que defina el desarrollo del presente trabajo de fin de grado.

3. ANÁLISIS

3.1 ASPECTOS GENERALES

Una de las señas de identidad de la Unión Europea ha sido mantener unos niveles avanzados de estado del bienestar en los países miembros. Por ello, la lucha contra la

pobreza y la exclusión social ha sido un objetivo específico desde su creación, lo que ha dado lugar a diferentes proyectos y programas a lo largo de los últimos años

En el año 2000 se aprobó la Estrategia de Lisboa¹, que fue un primer paso para la implantación de un programa orientado a luchar contra la pobreza y la exclusión social en el ámbito europeo. Al final del periodo de vigencia de la Estrategia de Lisboa, los niveles de pobreza y exclusión social seguían siendo elevados, por lo que se inició un nuevo programa llamado Estrategia Europa 2020².

La Estrategia Europa 2020 tenía como uno de sus principales objetivos reducir en un 25% la tasa de pobreza y exclusión social en los países de la Unión Europea, lo que afectaba en torno a 20 millones de personas. En este contexto, los países europeos se comprometieron a realizar las actuaciones pertinentes para lograr ese objetivo, utilizando la denominada “tasa AROPE” como principal indicador para medir el número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social.

Con carácter general, durante el periodo de vigencia de la Estrategia 2020 los países europeos no cumplieron sus objetivos, medidos en términos de la tasa AROPE, de reducir a los niveles previstos el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social. En particular, España tampoco logró alcanzar su objetivo de reducir en aproximadamente un millón y medio las personas en riesgo de pobreza y exclusión social.

3.2 LA AGENDA 2030 PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Finalizada la Estrategia 2020, la Unión Europea aprobó un nuevo marco de objetivos en el que se contemplaban y asumían los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos por la Organización de Naciones Unidas en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible³, aprobada en septiembre de 2015. La Agenda 2030 cuenta con un

¹ Consejo Europeo de Lisboa 23 y 24 de marzo 2000. Conclusiones de la Presidencia https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm

² Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrado <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aem0028>

³ Objetivos de Desarrollo Sostenible (ONU). <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

total de 17 objetivos que se desarrollan en 169 metas y 231 indicadores para evaluar el cumplimiento de los diferentes objetivos propuestos. En concreto, el objetivo número 1 es “poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”. En ese sentido, los Estados miembros de las Naciones Unidas consideraron que poner fin a la pobreza es el mayor reto mundial, puesto que 783 millones de personas estaban por debajo del umbral de la pobreza.

Especialmente relevante es la meta 2 del objetivo 1, donde se dice de manera literal que, en el periodo 2015-2030, se debe “reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales”.

En el caso de España, el logro de esta meta significa que en 2030 la pobreza deberá afectar a menos de 5.132.677 personas, es decir, la mitad de las personas en situación de pobreza existentes en el año 2015, que es el año base de la Estrategia 2030. Esto significa que para cumplir el objetivo es necesario reducir en 2030 la tasa AROPE hasta el 14,3 %, lo que supone reducir a la mitad la tasa AROPE del 28,6% registrada en 2015.

3.3 LA TASA O INDICADOR AROPE (AT RISK OF POVERTY OR SOCIAL EXCLUSION)

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, también en la Agenda 2030 la tasa AROPE sigue siendo un indicador de referencia para evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas fijados, por lo que, con carácter previo a la exposición de los datos más relevantes de dicho indicador, es necesario explicar brevemente los elementos esenciales que la definen.

El indicador AROPE (At Risk Of Poverty or social Exclusion) se creó en 2010 por la European Anti-Poverty Network para medir en Europa la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social. Según las definiciones de EUROSTAT⁴, en este indicador se considera que son personas en situación o riesgo de pobreza y/o exclusión social aquellas personas que están, al menos, en una de las tres situaciones siguientes. Estar por debajo del umbral

⁴ Condiciones de vida en Europa: pobreza y exclusión social. EUROSTAT Statistics explained. Año 2020. Datos extraídos en octubre de 2021. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_poverty_and_social_exclusion#Key_findings

de riesgo de pobreza, estar en privación material severa (PMS) o estar en situación de baja intensidad de trabajo en el hogar (BITH).

No obstante, es necesario hacer una precisión metodológica adicional a las realizadas en el apartado correspondiente a la metodología aplicada en este trabajo. En el año 2021 EUROSTAT modificó el indicador AROPE, en el sentido de que revisó el componente de privación material severa, definiendo un nuevo componente de privación material y social severa (SMSD) basado en una lista revisada de elementos, en la que se incluyeron algunos adicionales a los ya existentes. Además, se redefinió el componente de baja intensidad de trabajo en el hogar, incluyendo ligeras modificaciones en la definición y edad del colectivo incluido.

Ahora bien, los últimos datos oficiales publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), disponibles a la fecha de realización de este trabajo, sobre la población española en riesgo de pobreza o exclusión social medidos a través de la tasa AROPE, se publicaron el 15 de julio de 2021 a través de los resultados definitivos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV)⁵. En esta información estadística publicada por el INE se registran los datos referidos al año 2020 y se calcula la tasa AROPE con la metodología anterior a las ligeras modificaciones introducidas por EUROSTAT en el año 2021 para el cálculo de dicha tasa.

En consecuencia, a la fecha de realización de este trabajo, las estadísticas oficiales publicadas en España no recogen los datos de la tasa AROPE calculados con los nuevos criterios aprobados en 2021, puesto que la ECV se publica con periodicidad anual, de modo que será en julio de 2022 cuando el INE pueda dar información estadística con los cálculos de la tasa AROPE revisados.

Por tanto, el presente trabajo está elaborado teniendo en consideración la última y más actualizada información oficial disponible sobre la población en riesgo de pobreza o exclusión social en España. Como se ha dicho con anterioridad, el indicador que se utiliza a estos efectos es el indicador AROPE, según el cual se considera que son personas en situación o riesgo de pobreza y/o exclusión social aquellas personas que están, al menos, en una de las tres situaciones siguientes. Estar por debajo del umbral de riesgo de pobreza, estar en privación material severa (PMS) o estar en situación de baja intensidad de trabajo

⁵ Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Instituto Nacional de Estadística. Año 2020. https://www.ine.es/prensa/ecv_2020.pdf

en el hogar (BITH). A continuación, se definen los elementos esenciales de cada una de estas tres situaciones.

1. Estar por debajo del umbral de riesgo de pobreza.

El umbral de riesgo de pobreza se fija en el 60% de la mediana de los ingresos por unidad de consumo de las personas.

2. Estar en privación material severa (PMS)⁶

Según el informe publicado el 15 de julio de 2021 por el Instituto Nacional de Estadística sobre la “Encuesta de Condiciones de Vida (2020)”, se consideran en situación de privación material severa las personas que viven en un hogar que no se pueden permitir, al menos, cuatro de los nueve conceptos de consumo básico siguientes.

1. No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año.
2. No puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días.
3. No puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada.
4. No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos (de 750 euros).
5. Ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) o en compras a plazos en los últimos 12 meses.
6. No puede permitirse disponer de un automóvil.
7. No puede permitirse disponer de teléfono.
8. No puede permitirse disponer de un televisor.
9. No puede permitirse disponer de una lavadora.

⁶ A partir del año 2021 se define el nuevo componente de tasa de privación material y social severa (SMSD) para medir la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social. En este componente se muestran los elementos adecuados para llevar una vida material y también social adecuada. Se define como la población que experimenta una privación forzada de al menos 7 de 13 elementos, de los cuales 6 están relacionados con el individuo y 7 relacionados con el hogar.

EUROSTAT Statistics explained. Glossary: Severe material and social deprivation rate (SMSD)
[https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Glossary:Severe_material_and_social_deprivation_rate_\(SMSD\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Glossary:Severe_material_and_social_deprivation_rate_(SMSD))

3. Estar en situación de baja intensidad de trabajo en el hogar (BITH)⁷.

En esta situación se encuentran las personas que viven en hogares en los que sus miembros que están en edad de trabajar consiguieron trabajar menos del 20% de todo el tiempo de trabajo que potencialmente podrían realizar. Es decir, se calcula la relación entre el número de meses trabajados por todos los miembros del hogar en edad de trabajar y el número de meses que dichos miembros podrían trabajar como máximo. Si la relación es inferior a 0,2, las personas consideradas están en situación de baja intensidad del trabajo en el hogar.

3.4 EL ESTADO DE LA POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL DE ESPAÑA MEDIDOS EN TÉRMINOS DE TASA AROPE.

Para conocer y valorar el estado de la pobreza y exclusión social de España en la actualidad, se va a utilizar la información contenida en el informe publicado el 15 de julio de 2021 por el Instituto Nacional de Estadística sobre la “Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Año 2020”. Como se ha dicho anteriormente, se trata de una publicación que tiene periodicidad anual, por lo que se ha utilizado la última información disponible a la fecha de realización de este trabajo.

Asimismo, se utilizará el 11º informe publicado en octubre de 2021 por la European Anti-Poverty Network sobre “El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2020”⁸ (EAPN-ES). También se trata de un informe que tiene periodicidad anual, por lo que se ha utilizado la última información disponible a la

⁷ A partir del año 2021 se redefinió el componente de baja intensidad de trabajo en el hogar, incluyendo ligeras modificaciones en la definición y edad del colectivo incluido. La principal modificación consiste en que hasta el año 2021 se consideran a las personas de 0 a 59 años que viven en hogares donde los adultos en edad de trabajar, trabajaron el 20% o menos de su potencial de trabajo, mientras que a partir de 2021 se consideran a las personas de 0 a 64 años.

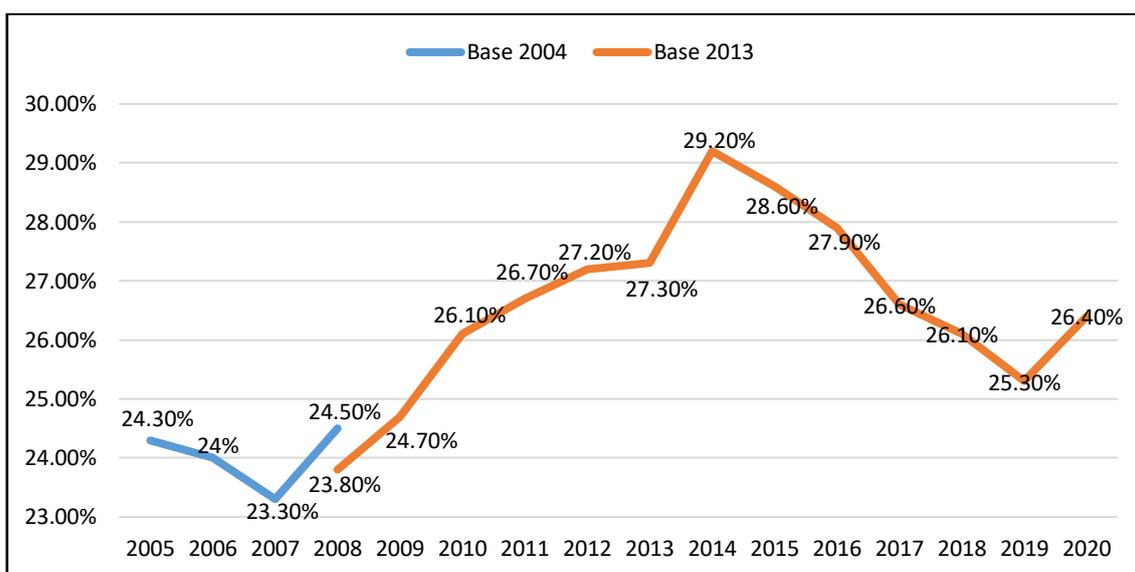
EUROSTAT Statistics explained. Glossary: Persons living in households with low work intensity https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Glossary:Persons_living_in_households_with_low_work_intensity

⁸ El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2020. 11º Informe 2020. <https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/informe-ARPE-2021-contexto-nacional.pdf>

fecha de realización de este trabajo. Además, en este informe los datos que se utilizan para España utilizan como fuente de información la contenida en el informe publicado el 15 de julio de 2021 por el Instituto Nacional de Estadística sobre la “Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Año 2020”.

En el gráfico nº1 se muestra la evolución de la tasa AROPE en España durante el periodo comprendido entre los años 2005 y 2020.

Gráfico 1: Evolución tasa AROPE en España (2005-2020)



Elaboración propia. Fuente: 11º informe 2021/EAPN-ES y Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Año 2020 (INE).

Los datos del gráfico anterior muestran que en el año 2020 el 26,4 % de la población de España está en riesgo de pobreza y/o exclusión social, lo que, de acuerdo con la información del 11º informe 2021/EAPN-ES, supone un total de 12,5 millones de personas. Esta tasa representa 1,1 puntos porcentuales más que la alcanzada en el ejercicio anterior, lo que significa 620.000 personas más en riesgo de pobreza o exclusión social y romper la tendencia a la baja iniciada en 2015.

Es cierto que respecto al año 2015, que es el año base para evaluar el cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030, la tasa AROPE se ha reducido 2,2 puntos porcentuales, pero también es verdad que los años 2014 y 2015 fueron los que registraron las mayores tasas AROPE en toda la serie considerada, por lo que debería haber sido relativamente sencillo reducir la tasa en los ejercicios siguientes.

Además, los datos del gráfico ponen en evidencia que la tasa AROPE muestra un descenso continuado desde el año 2005 hasta el 2007, coincidiendo con un periodo de tasas de crecimiento positivas de la economía española. Sin embargo, a partir de 2008, coincidiendo con el inicio de la crisis financiera y económica en España, la tasa AROPE experimenta un notable y paulatino ascenso que continúa hasta el año 2014, en el que alcanza el máximo de la serie considerada.

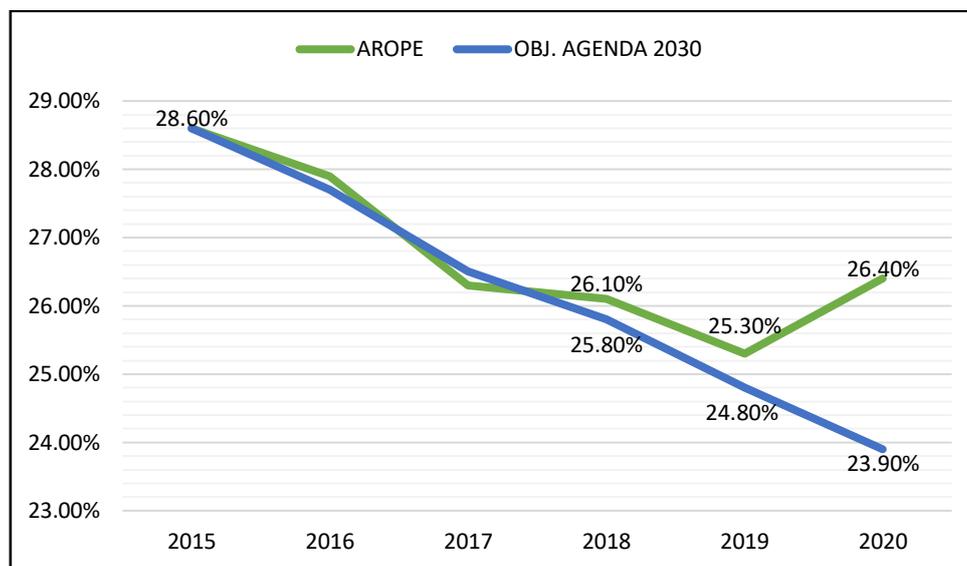
A partir de ese año, coincidiendo con una nueva etapa de crecimiento económico, la tasa AROPE vuelve a descender, pero esa tendencia se quiebra de forma abrupta en el año 2020, motivado en gran medida por el inicio de la crisis del Covid-19.

Por otra parte, como se dijo anteriormente, la meta 2 del objetivo 1 contempla la necesidad de “reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales”. Para que España pueda cumplir este objetivo, la tasa AROPE en 2030 debe reducirse del 28,6% alcanzado en 2015 al 14,3%.

En consecuencia, desde el inicio del periodo de cómputo de la Estrategia 2030 en el año 2015 hasta el año 2020, último año sobre el que se dispone de datos, ha transcurrido un tercio del tiempo total de los 15 años de duración de la Estrategia 2030. Por tanto, si la reducción de la tasa AROPE se produjera de forma proporcional en el tiempo, en el año 2020 debería haberse reducido en 4,8 puntos porcentuales.

Sin embargo, tal como puede observarse en el gráfico nº 2, la reducción tan solo ha sido de 2,2 puntos porcentuales, habiéndose producido precisamente en el año 2020 la mayor desviación durante el periodo que se lleva recorrido desde el año 2015.

Gráfico 2: Tasa AROPE en España (2005-2020). Desviación del objetivo de la Estrategia 2030



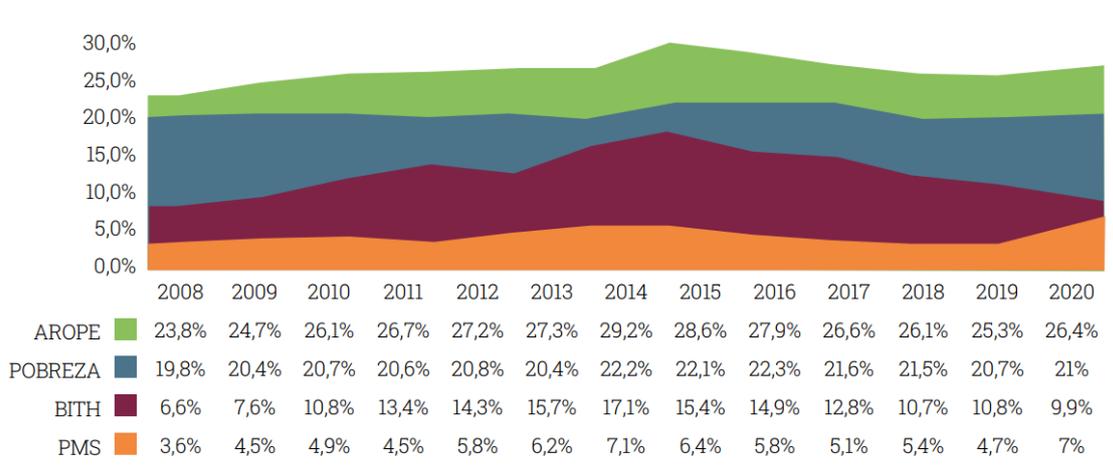
Elaboración propia. Fuente: 11º informe 2021/EAPN-ES.

3.4.1 El estado de la pobreza y exclusión social de España detallado a través de los componentes de tasa AROPE.

Como se ha indicado en apartados anteriores de este trabajo, la tasa AROPE es un indicador formado por la suma de tres componentes que incluyen a tres conjuntos de personas: personas en riesgo de pobreza, personas con privación material severa y personas en hogares con baja intensidad de empleo. Sin embargo, una misma persona puede estar incluida en uno, en dos o en los tres componentes, aunque, lógicamente, para determinar el indicador AROPE las personas solo se contabilizan una vez, aunque estén incluidas en más de un componente.

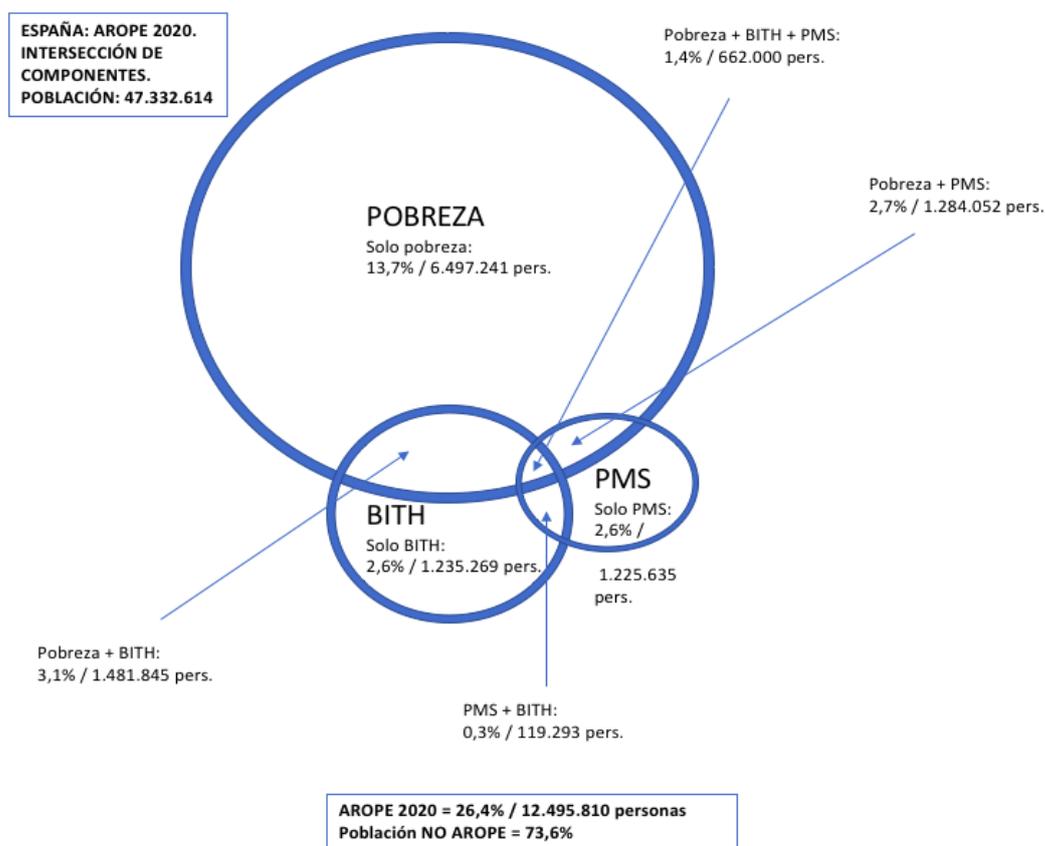
En el gráfico nº 3 se muestra la evolución de los componentes de la tasa AROPE desde el año 2008 hasta el año 2020 y en el gráfico nº 4 se muestra un diagrama con la información correspondiente al año 2020, donde se registran los 7 grupos de personas que se obtienen combinando los componentes de la tasa AROPE. La suma de estos grupos constituye la tasa AROPE, sin que una misma persona pueda estar en más de uno de esos grupos.

Gráfico 3: Evolución de la tasa AROPE en España (2008-2020)



Fuente: 11º informe 2021/EAPN-ES y Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Año 2020 (INE).

Gráfico 4: Intersección de los componentes de la tasa AROPE en España (año 2020)



Elaboración propia. Fuente: 11º informe 2021/EAPN-ES y Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Año 2020 (INE).

El gráfico nº 3 muestra que el componente más importante de la tasa AROPE en toda la serie analizada es el riesgo de pobreza. En el año 2020, el 21 % de la población de España está en riesgo de pobreza, lo que supone un total de 9.925.338 personas. Otro aspecto relevante de este componente es que muestra una cierta estabilidad, pues a lo largo de la serie fluctúa entre el valor más bajo del 19,8% alcanzado en 2008, al valor más alto del 22,3% obtenido en 2016.

Durante los años de la crisis, entre 2008 y 2013, el componente de población en riesgo de pobreza fue creciendo cada año con ligeros altibajos, hasta alcanzar el 20,4% en 2013, lo que supone 0,6 puntos porcentuales más que en 2008. Sin embargo, a partir de ese año, a pesar de los significativos incrementos del PIB que experimentó nuestra economía, el componente creció 3 décimas, para situarse en 2019 en 20,7 puntos porcentuales, e incrementarse otras 3 décimas más en 2020, año afectado por la crisis del Covid-19. En consecuencia, se puede concluir que los periodos de crecimiento económico en España contemplados en la serie analizada no han provocado reducciones en la tasa de riesgo de pobreza.

El segundo componente en importancia de la tasa AROPE es la baja intensidad en el empleo (BITH). Como se observa en el gráfico nº 3, el 9,9 % de las personas menores de 60 años habitaban en el año 2020 en hogares con baja intensidad en el empleo, lo que supone 3 millones y medio de personas.

En la serie analizada se observa un notable crecimiento desde el año 2008, en el que el componente ascendía al 6,6%, hasta el año 2014, en el que el componente alcanzó el máximo de la serie analizada, situándose en el 17,1%. A partir de ese año se observa una reducción del componente BITH durante 6 años seguidos, hasta situarse en el 9,9% en 2020. No obstante, conviene resaltar que, a pesar de esa continuada reducción, el componente aún está 3,3 puntos por encima del valor alcanzado en 2008.

Por último, una conclusión significativa que se considera en el 11º informe 2021/EAPN-ES, y que se deriva de los datos del gráfico nº 4, es que el 60% de las personas que viven en hogares con baja intensidad de empleo también están incluidos en el componente de riesgo de pobreza.

Sin embargo, solamente el 22% de todas las personas que están en riesgo de pobreza residen al mismo tiempo en un hogar con baja intensidad en el empleo, el resto está en riesgo de pobreza a pesar de tener empleos que no son de baja intensidad. Es decir, el

paro o la baja intensidad en el trabajo produce con carácter general pobreza, pero no todas las personas que trabajan evitan estar en situación de riesgo de pobreza.

Por último, la mayor parte del aumento de la tasa AROPE en 2020, respecto a la alcanzada en 2019, se explica por el extraordinario crecimiento del componente de privación material severa, que pasa del 4,7% al 7%, con un incremento del casi el 50%, que se explica fundamentalmente por los efectos de la crisis sanitaria del Covid-19. La gravedad de este dato es evidente, pues significa que en España hay 3,3 millones de personas que no pueden afrontar al menos 4 de los 9 elementos de consumo básicos contemplados en el componente.

Por otra parte, podría suponerse que todas aquellas personas que están en situación de privación material severa, al mismo tiempo deben estar en situación de riesgo de pobreza. Sin embargo, tal como se puede observar en el gráfico nº 4, un 2,9% de personas están en situación privación material severa y no son pobres.

En el 11º informe 2021/EAPN-ES se apuntan diversas razones que explicarían esta aparente paradoja. Entre ellas, la existencia de hogares con personas mayores que no cumplen los requisitos de estar en riesgo de pobreza, pero que para ayudar a sus hijos deben reducir mucho sus gastos, renunciando a ciertos alimentos, a tener la vivienda a una temperatura adecuada, a comprar un automóvil, etc.

4. CARACTERÍSTICAS DE LAS PERSONAS QUE SUFREN LA POBREZA EN ESPAÑA.

Un aspecto particularmente relevante a tener en cuenta es que la pobreza no se distribuye de forma homogénea entre todos los grupos sociales del país. De hecho, de acuerdo con la información suministrada por el INE en las ECV publicadas en los últimos años, la pobreza se concentra en determinados colectivos de la población, atendiendo fundamentalmente a los conceptos de edad, actividad profesional, nivel de formación alcanzado y tipo de hogar.

En consecuencia, en este epígrafe del informe se va a proceder a realizar este análisis, pues, sin duda, resultará de gran utilidad para identificar los colectivos en los que deberían incidir las políticas de gasto público que se apliquen para reducir la pobreza en España.

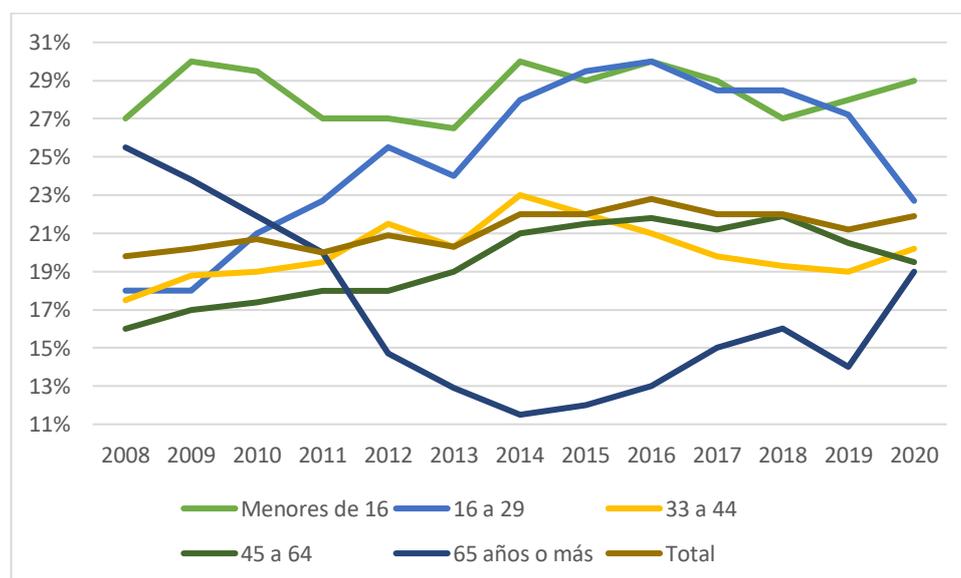
Hasta ahora el análisis lo hemos realizado utilizando la tasa AROPE que, como sabemos, es un indicador formado por la suma de tres componentes: personas en riesgo de pobreza, personas con privación material severa y personas en hogares con baja intensidad de empleo. Al considerar en situación de pobreza a aquellas personas que se encuentran en, al menos, uno de esos tres componentes, la evolución de la tasa AROPE resulta muy condicionada por la evolución del empleo contemplada en el tercero de sus componentes.

Para evitar este sesgo, en el análisis de las características de las personas o grupos de población que sufren pobreza en España se va a utilizar el primero y más importante de sus componentes, que es el riesgo de pobreza. Este componente explica la gran mayoría de los resultados obtenidos por la tasa AROPE y no responde de forma tan automática a la evolución del empleo, pero al mismo tiempo no es insensible a dicha evolución.

4.1 DISTRIBUCIÓN DE LA POBREZA EN ESPAÑA POR GRUPOS DE EDAD

En el gráfico nº 5 se detalla la evolución y distribución de la pobreza en España por grupos de edad durante el periodo comprendido entre los años 2008 y 2020.

Gráfico 5: Evolución y distribución de la pobreza en España por grupos de edad (2008-2020)



Elaboración propia. Fuente: 11º informe 2021/EAPN-ES y Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Año 2020 (INE).

Los datos del gráfico muestran que hasta el año 2008, donde se registraban crecimientos significativos del PIB en España, la tasa de pobreza de los menores de 16 años y de los mayores de 65 fueron mucho mayores que la del resto de la población. Sin embargo, con el inicio de la crisis en 2009, se observa que los menores de 16 años y las personas comprendidas entre los 16 y 29 años de edad sufrieron aumentos muy significativos en sus tasas de pobreza hasta los años 2014 y 2015. El resto de la población también aumentó su tasa de pobreza, pero en mucha menor medida que el grupo de los más jóvenes, excepto los mayores de 65 años que, al contrario del resto de los grupos de población, experimentaron notables reducciones en la tasa de pobreza. Con la recuperación económica a partir de 2015 se observa una reducción en la tasa de pobreza de todos los grupos de edad, excepto en los menores de 16 años y en los mayores de 65.

Según el 11º informe 2021/EAPN-ES, la razón por la que con la recuperación económica las personas mayores de 65 años ven aumentada su tasa de pobreza y la ven reducida en las épocas de crisis, obedece a que la inmensa mayoría de los mayores de 65 años tienen ingresos relativamente fijos que proceden de una pensión. Por tanto, las variaciones de su tasa de pobreza dependen de los cambios en el umbral de pobreza.

En épocas de crecimiento económico, donde se producen aumentos de los ingresos en el resto de la población y, en consecuencia, aumenta el umbral de la pobreza, al permanecer los ingresos de los mayores de 65 años relativamente fijos, aumenta su tasa de pobreza frente al resto de la población. Lo contrario sucede en épocas de crisis económica, donde vimos que la tasa de pobreza en los mayores de 65 años disminuyó.

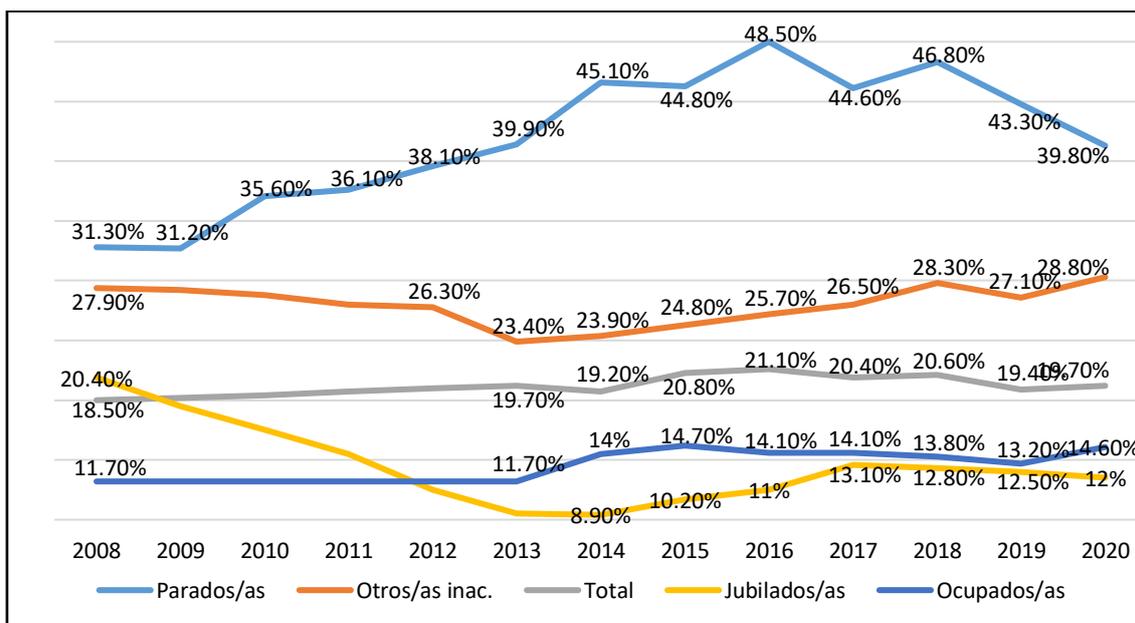
En cuanto al resto de los grupos de población, las personas con edades comprendidas entre los 30 y 64 años muestran por lo general tasas de pobreza por debajo de la media del 21%, lo que se explica por sus mayores facilidades para acceder al mercado de trabajo y la relativa estabilidad de sus condiciones de vida.

Sin embargo, los jóvenes entre 16 y 29 años a lo largo de la serie analizada con carácter general tienen tasas de pobreza superiores a los adultos comprendidos entre 30 y 64 años y de hecho son el segundo grupo de población con la mayor tasa de pobreza, al situarse en 2020 en el 22,7%, lo que parece indicar que su capacidad para acceder al mercado de trabajo es menor que la de los adultos con edades comprendidas entre los 30 y los 64 años.

4.2 DISTRIBUCIÓN DE LA POBREZA EN ESPAÑA POR ACTIVIDAD PROFESIONAL

En el gráfico nº 6 se muestra la evolución de la tasa de pobreza en España distribuida por grupos de actividad profesional durante los años comprendidos en el periodo 2008 a 2020.

Gráfico 6: Evolución de la tasa de pobreza en España distribuida por grupos de actividad profesional (2008-2020).



Elaboración propia. Fuente: 11º informe 2021/EAPN-ES.

Como se observa en el gráfico anterior, el 39,8 % de la población que está en situación de paro también está en situación de pobreza. Este grupo de población es el que más alta tiene la tasa de pobreza a lo largo de todo el periodo analizado, habiendo experimentado importantes crecimientos desde el inicio de la crisis de 2008 para alcanzar su valor máximo del 48,5% en 2016 y posteriormente ir descendiendo hasta el 39,8% en 2020. No obstante, la tasa de pobreza de la población en paro en 2020 está todavía 8,5 puntos por encima de la tasa alcanzada en 2008.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que las personas que se encuentran en situación de parados de larga duración suelen perder el derecho a las prestaciones contributivas y empiezan a cobrar prestaciones no contributivas de importe muy reducido, por lo que entran a formar parte de la población en riesgo de pobreza. Además, los parados de larga duración tienen más difícil incorporarse al mercado de trabajo, por lo que muchos se desaniman y dejan de buscar empleo, por lo que dejan de computarse como

desempleados, para formar parte de la llamada población inactiva, que también tiene unos muy bajos niveles de ingreso, por lo que tiende a formar parte de la población en riesgo de pobreza.

Esto es precisamente lo que se observa en el gráfico nº 6, puesto que desde el año 2016, salvo oscilaciones coyunturales, se reduce la tasa de pobreza en la población parada y al mismo tiempo aumenta la proporción de población inactiva en riesgo de pobreza, que, además, es el segundo grupo de la población analizada que más alta tiene la tasa de riesgo de pobreza en toda la serie analizada.

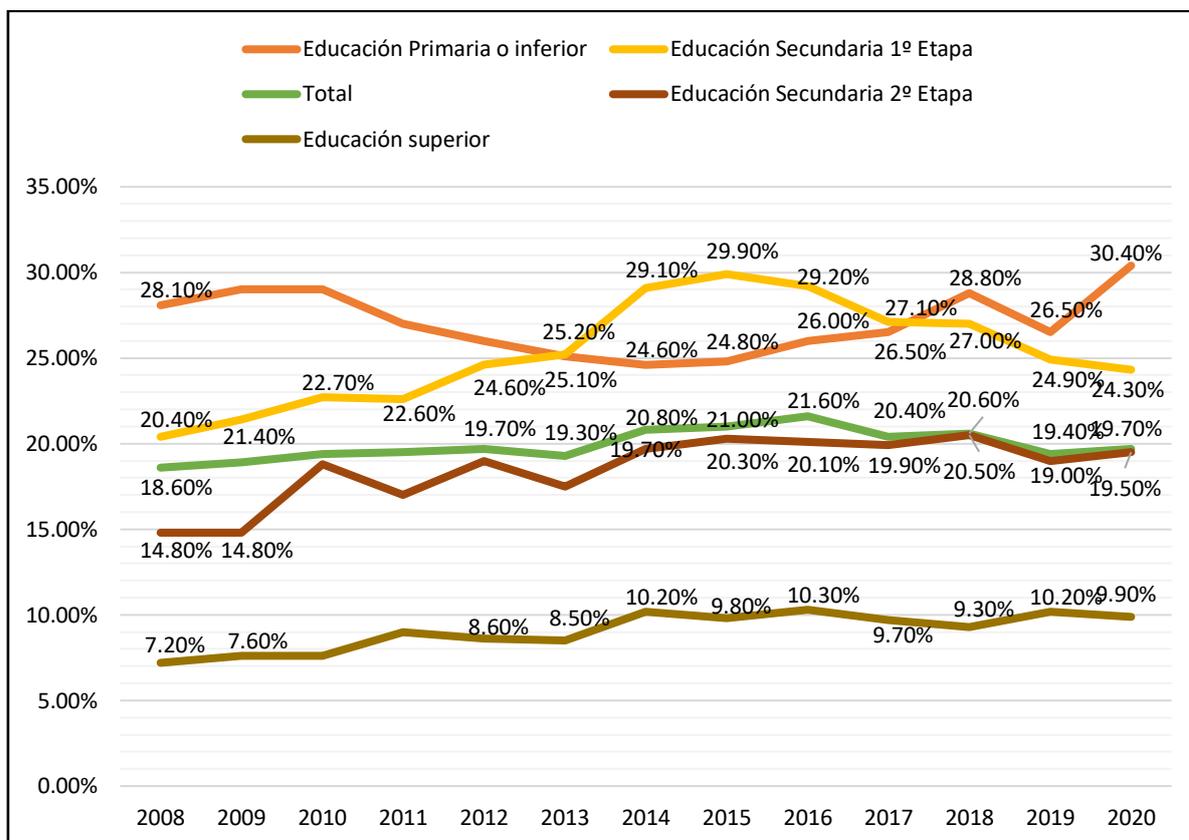
Según el 11º informe 2021/EAPN-ES, un aspecto particularmente interesante que se desprende de los datos del gráfico es que, a pesar de haber asistido a unos años caracterizados por el crecimiento del empleo en los cuales la tasa de paro se redujo desde el 26,1 % en 2013 hasta el 15,5 % en 2020, la tasa de pobreza de la población ocupada ha permanecido desde el año 2014 hasta el año 2020 prácticamente estable en torno al 14%. En consecuencia, no existe una relación directa entre más empleo y menos pobreza, de modo que la creación de empleo en las condiciones en las que se está creando en España no justificaría que se redujera el gasto público destinado a los servicios sociales o a las prestaciones y programas de empleo.

Por último, el riesgo de pobreza de las personas jubiladas tiene el mismo comportamiento que vimos en el epígrafe anterior al analizar a las personas con más de 65 años. La evolución de la tasa de pobreza coincide con la evolución del umbral de pobreza, si este sube, también lo hace la pobreza de las personas jubiladas y viceversa.

4.3 DISTRIBUCIÓN DE LA POBREZA EN ESPAÑA POR NIVEL DE FORMACIÓN.

En el gráfico nº 7 se muestra la evolución de la tasa de pobreza en España, distribuida por nivel de formación para personas mayores de 16 años, durante los años comprendidos en el periodo 2008 a 2020.

Gráfico 7: Evolución de la tasa de pobreza en España distribuida por nivel de formación para mayores de 16 años (2008-2020).



Elaboración propia. Fuente: 11º informe 2021/EAPN-ES.

Los datos del gráfico anterior muestran unos resultados que eran esperados, cuanto menor es el nivel de formación, mayor es la tasa de pobreza. Por otra parte, también se puede observar el significativo, pero desigual, impacto de la crisis en la tasa de pobreza de todos los grupos de población.

Durante los años de crisis económica, que comprende el periodo 2008-2014, las personas con menor nivel de formación tuvieron un enorme crecimiento en su tasa de pobreza. En concreto, las personas con educación secundaria de primera etapa aumentaron su pobreza durante ese periodo en 9,5 puntos porcentuales, lo que supone un incremento de 8,7 puntos porcentuales en su tasa de pobreza entre 2008 y 2014. A partir de 2015, la tasa de pobreza se va reduciendo paulatinamente, pero en 2020 se sitúa en el 24,3%, lo que supone casi 4 puntos más que la que había en 2008.

Sin embargo, las personas con el menor nivel de formación, educación primaria o inferior, durante los años de la crisis experimentaron notables reducciones en su tasa de pobreza, pero la razón obedece a que el menor nivel de formación se concentra en las personas de

mayor edad jubiladas que, como ya hemos visto en epígrafes anteriores, la magnitud de la tasa de pobreza coincide con la evolución del umbral de pobreza, de modo que en épocas de crisis al bajar el umbral también baja la tasa pobreza de las personas mayores y viceversa.

De hecho, durante los años de recuperación económica, se observa que a partir de 2014 la tasa de pobreza de las personas con el nivel de educación primaria o inferior experimenta crecimientos paulatinos, hasta situarse en 2020 en el 30,4%, lo que supone 2,3 puntos porcentuales más que en 2008.

Por último, las personas con educación secundaria de segunda etapa y con educación superior también experimentaron aumentos en sus tasas de pobreza durante el periodo 2008-2014, pero con tasas de pobreza siempre por debajo de los grupos de población con menor formación.

Sin embargo, al igual que lo ocurrido con el conjunto de la población, la recuperación económica no les permitió mejorar las tasas de pobreza alcanzadas al inicio de la serie analizada en 2008. La tasa de pobreza de las personas con educación superior si situó en 2020 en el 9,9%, frente al 7,2 en 2008, y las personas con educación secundaria de segunda etapa tuvieron una tasa de pobreza en 2020 del 19,5%. frente al 14,8% obtenido en 2008.

4.4 DISTRIBUCIÓN DE LA POBREZA EN ESPAÑA TIPO DE HOGAR

En el Cuadro nº 1 se muestra la evolución de la tasa de pobreza en España, distribuida por tipo de hogar, durante los años comprendidos en el periodo 2008 a 2020.

Cuadro 1: Evolución de la tasa de pobreza en España distribuida por tipo de hogar (2008-2020)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Hogares de una persona	30,6%	30,1%	28,9%	27,9%	20,6%	19,2%	20,7%	20,3%	19,6%	21,8%	21,0%	20,6%	25,8%
Dos adultos sin niños dependientes	17,9%	17,3%	15,6%	16,4%	16,2%	14,8%	14,8%	15,2%	16,6%	16,3%	16,9%	14,8%	15,2%
Otros hogares sin niños dependientes	8,3%	7,9%	10,7%	13,1%	12,2%	11,8%	15,6%	16,8%	15,5%	14,5%	14,8%	14,1%	13,7%
Un adulto con uno ó más niños dep.	36,8%	44,2%	49,2%	42,1%	37,5%	38,0%	42,0%	37,5%	42,2%	40,6%	42,9%	41,1%	38,9%
Dos adultos con uno ó más niños dep.	22,0%	24,8%	24,2%	23,1%	24,2%	23,3%	25,8%	25,3%	25,5%	24,1%	23,2%	22,6%	21,8%
Otros hogares con niños dependientes	24,7%	22,7%	24,1%	22,6%	28,0%	30,8%	30,7%	31,4%	30,6%	30,0%	29,7%	30,2%	30,6%
Total	19,8%	20,4%	20,7%	20,6%	20,8%	20,4%	22,2%	22,1%	22,3%	21,6%	21,5%	20,7%	21,0%

Fuente: 11º informe 2021/EAPN-ES.

El cuadro anterior pone en evidencia que el riesgo de pobreza es notablemente mayor en las familias con hijos a lo largo de toda la serie considerada, tanto durante los años de crisis económica, como durante los periodos de crecimiento. En concreto, en el año 2020, las familias formadas por dos adultos sin hijos tienen una tasa de pobreza inferior a la media en 5,8 puntos porcentuales, y otros hogares sin hijos tienen una tasa de pobreza menor a la media en 7,3 puntos porcentuales.

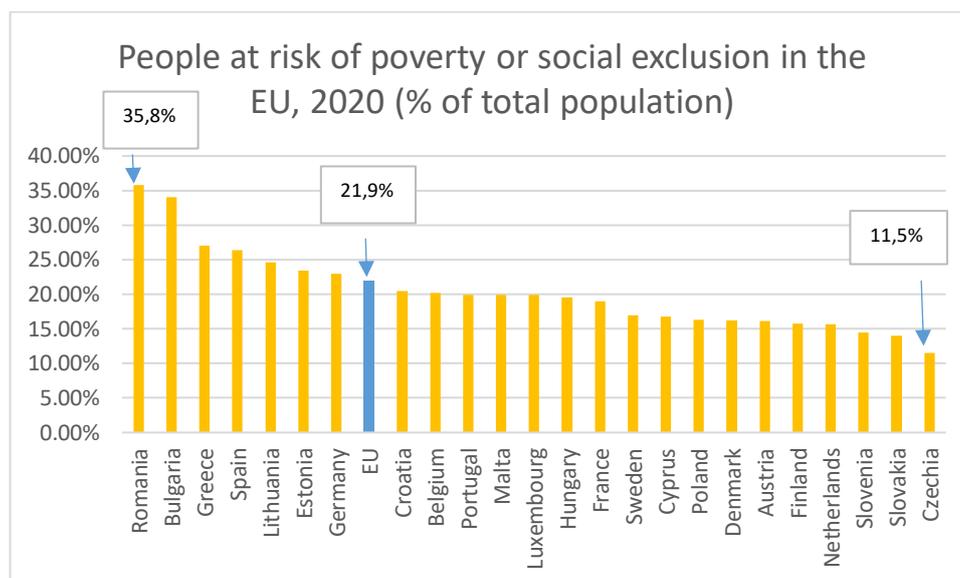
Particularmente relevante son las familias formadas por un adulto con uno o más hijos, pues la tasa de pobreza en el año 2020 casi duplica a la media, al situarse en el 38,9%. Asimismo, las familias formadas por dos adultos con hijos tienen una tasa de pobreza que en 2020 supera ligeramente a la media, al situarse en el 21,8%.

Por último, también cabe destacar la tasa de pobreza de los hogares formados por una sola persona, que en 2020 se situó en el 25,8%, 5,2 puntos porcentuales más que el año anterior. En este caso, la tasa de pobreza disminuye en años de crisis económica y crece en épocas de crecimiento, lo que demuestra que gran parte de los componentes de este grupo está formado por las personas de mayor edad.

5. COMPARACIÓN DE LA POBREZA EN ESPAÑA CON LA DEL RESTO DE LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA.

En el gráfico nº 8 se compara la tasa AROPE de España con la tasa AROPE del resto de países de la Unión Europea en el año 2020. Los datos son concluyentes, pues tan solo Rumanía, Bulgaria y Grecia tienen una población en riesgo de pobreza o exclusión social superior a la de España, situándose nuestro país con una tasa AROPE del 26,4%, 4 puntos y medio por encima de la media europea.

Gráfico 8: Tasa AROPE en la Unión Europea



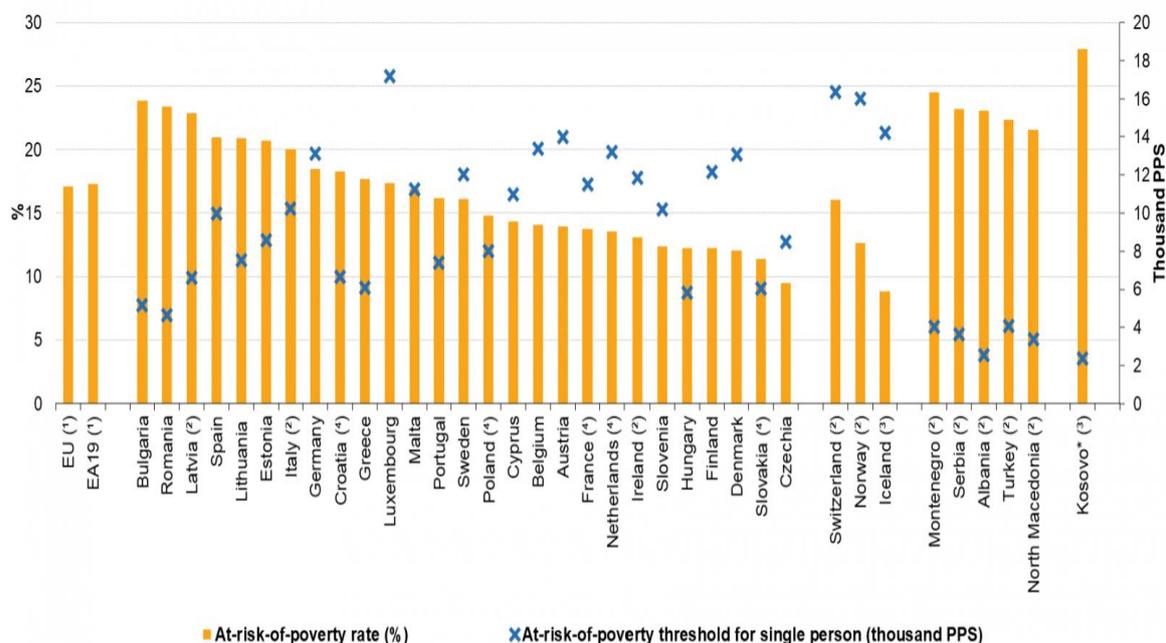
Elaboración propia. Fuente: EUROSTAT Statistics explained. Condiciones de vida en Europa: pobreza y exclusión social. Año 2020. Datos extraídos en octubre de 2021.

A resultados similares se llega cuando se compara la situación del riesgo de pobreza, principal componente de la tasa AROPE, entre España y los demás países de la Unión Europea.

En el gráfico nº 9 se observa que España en el año 2020, con un 21%, es el cuarto país de la Unión Europea con mayor riesgo de pobreza, después de Bulgaria, Rumanía y Letonia, que se sitúan en torno al 23%. En el extremo contrario se sitúa Chequia con un riesgo de pobreza del 9,5%.

Gráfico 9: Riesgo de pobreza en la Unión Europea

At-risk-of-poverty rate and at-risk-of-poverty threshold, 2020



Note: ranked on the at-risk-of-poverty rate.

(*) Estimates. At-risk-of-poverty threshold: not available.

(?) 2019.

(?) 2018.

(*) Provisional.

* This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR 1244/1999 and the ICJ Opinion on the Kosovo Declaration of Independence.

Fuente: EUROSTAT Statistics explained. Condiciones de vida en Europa: pobreza y exclusión social. Año 2020. Datos extraídos en octubre de 2021.

Por último, en lo que se refiere al perfil de la población en riesgo de pobreza en la Unión Europea, de acuerdo con la información de EUROSTAT “Statistics explained. Condiciones de vida en Europa: pobreza y exclusión social. Año 2020. Datos extraídos en octubre de 2021”, las características son muy similares a las que se han analizado en España.

Si se distribuye por grupos de edad, en el año 2020 el mayor riesgo de pobreza en la Unión Europea se registró para los jóvenes de entre 18 y 24 años, situándose en el 27,8%, mientras que la población menor de 18 años alcanzó el 24,2%. En España los menores de 16 años tuvieron la tasa de pobreza más elevada, situándose en 2020 en el 27,6%, y la segunda mayor tasa de pobreza la sufrieron los jóvenes de entre 16 y 29 años, situándose en 2020 en el 22,7%.

En la Unión Europea, en 2020 la menor tasa de pobreza la registró la población de entre 25 a 49 años, situándose en el 20%, porcentaje muy similar al obtenido en España para las personas que están en esa franja de edad. Por su parte, en la Unión Europea, las personas de 65 o más años de edad experimentaron un riesgo de pobreza del 20,4%, frente al 18,8% alcanzado en España para esa población.

En cuanto a la distribución de la pobreza por nivel de actividad, en la Unión Europea, el 66,2% de los parados estaban en riesgo de pobreza en el año 2020, frente a un 11,8% de riesgo de pobreza registrado en las personas empleadas. En España, el 39,8 % de la población que estaba parada en 2020 también estaba en situación de pobreza, pero las personas con empleo tuvieron ese año una tasa de riesgo de pobreza del 14,6%.

Los datos contrastados sobre la evolución de la tasa de pobreza en España, distribuida por nivel de formación, ponen en evidencia que cuanto menor es el nivel de formación, mayor es la tasa de pobreza. Esta misma circunstancia se constata en la Unión Europea, donde el 34,7% de las personas con un nivel educativo bajo estaban en el año 2020 en riesgo de pobreza, frente al 10,5% de las personas con un nivel de formación alto.

Por último, también se constata que, tanto en España como en la Unión Europea, el riesgo de pobreza es considerablemente mayor en las familias con hijos. En España esta circunstancia se produce especialmente en las familias constituidas por un adulto con uno o más hijos, pues la tasa de pobreza en el año 2020 casi duplicó a la media, al situarse en el 38,9%. Del mismo modo, en la Unión Europea en el año 2020 la tasa de pobreza alcanzó al 42,1% de las familias constituidas por un adulto con uno o más hijos.

6. LAS POLÍTICAS DE GASTO PÚBLICO APLICADAS EN ESPAÑA PARA LUCHAR CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL.

Para abordar el problema de la lucha contra la pobreza y la exclusión social en España sería necesario analizar de forma integral el conjunto de las políticas económicas que inciden sobre las causas que producen la pobreza en la sociedad.

En definitiva, se trataría de analizar las reformas económicas necesarias para afianzar un crecimiento del PIB que permitiera mejorar los niveles de renta y riqueza de los ciudadanos, las reformas del mercado laboral necesarias para garantizar altos niveles de empleabilidad con salarios dignos, las reformas en el sistema público de pensiones orientadas a facilitar unas pensiones adecuadas a las necesidades de las personas que las

reciben y las reformas en la política fiscal y de gasto público que permitan una mejor distribución de la renta entre la población y unos niveles de protección social compatibles con la erradicación de la pobreza y con las exigencias de un avanzado Estado del Bienestar.

Asimismo, el análisis integral de la lucha contra la pobreza exigiría analizar las reformas en el mercado de la vivienda necesarias para favorecer el acceso de todos los ciudadanos a una vivienda digna, las reformas en el sistema educativo orientadas a garantizar mayores niveles de formación en toda la población y las políticas de sanidad públicas compatibles con un Estado de Bienestar moderno.

En consecuencia, la lucha contra la pobreza tiene un carácter multidisciplinar, con muchos agentes económicos y sociales implicados, que requeriría asumir la necesidad de importantes transformaciones económicas y sociales con una perspectiva orientada en el largo plazo.

Es evidente que este planteamiento excede de los objetivos y posibilidades reales de este trabajo. Por tanto, el trabajo se va a centrar en analizar las políticas de gasto público concretas que se están aplicando en España para luchar contra la pobreza y la exclusión social. Es decir, la cuantía de los fondos públicos destinados al objetivo concreto de reducir los niveles de pobreza existentes en España y los sectores y grupos sociales a los que van dirigidos.

Para identificar cuáles son esas políticas de gasto público que se están aplicando en España para luchar contra la pobreza, conviene recordar que el objetivo principal de la Agenda 2030 que se está analizando en este trabajo es el objetivo número 1 que consiste en “poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo”. En España, el Consejo de Ministros de 29 de junio de 2018 aprobó el “Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030”. Entre otras formas de avanzar en esa implementación, se consideró que era necesario identificar la contribución de las distintas políticas de gasto contenidas en los presupuestos públicos a los distintos ODS. Además, el Plan de Acción contemplaba la obligación de que los presupuestos públicos alinearan las políticas de gasto al logro de los ODS.

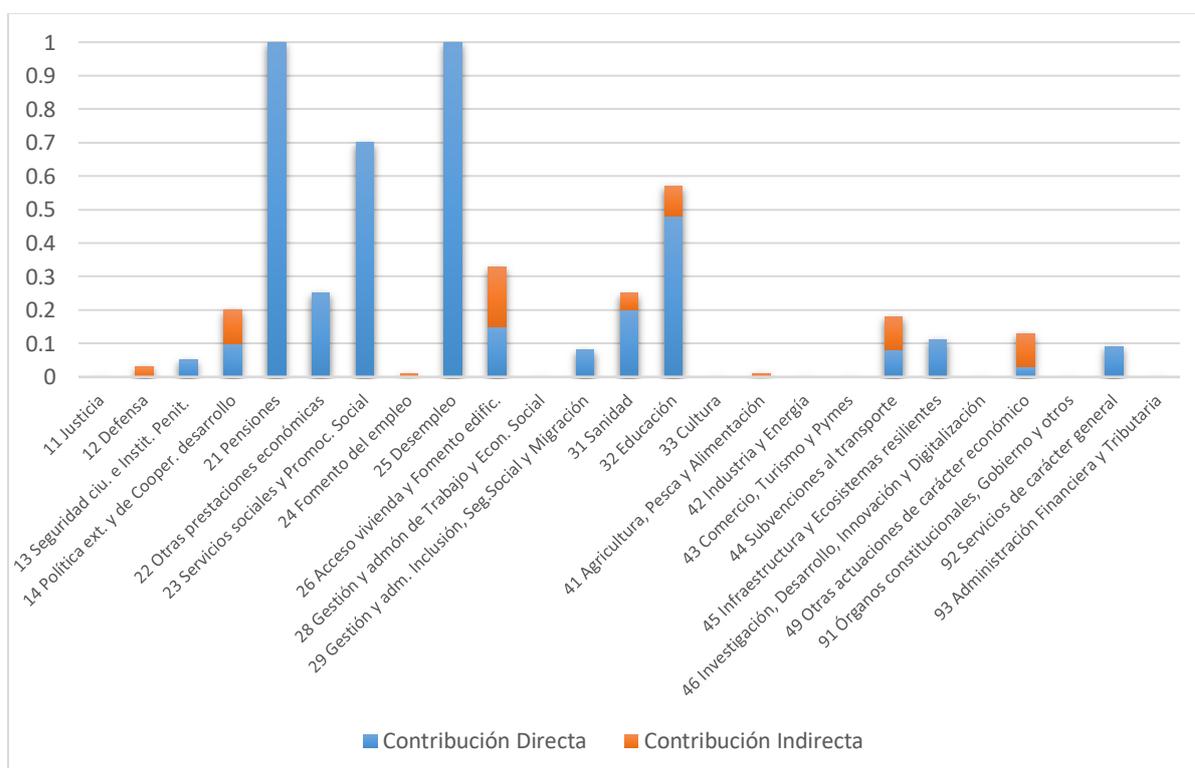
Para garantizar el cumplimiento de esa obligación, la Orden Ministerial por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2021 incluyó por primera vez, como parte de la documentación que debe acompañar a los

presupuestos, un informe de alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado con los ODS de la Agenda 2030. De esta forma, a partir de ese año, los presupuestos de cada ejercicio incluyen un informe de alineamiento.

En concreto, los Presupuestos Generales del Estado para 2022 incorporan un informe de alineamiento, en el que se identifican las políticas de gasto público incluidas en los presupuestos para el año 2022 que están dirigidas a “evitar las situaciones de riesgo de pobreza y exclusión social en los colectivos con mayor vulnerabilidad, así como a garantizar a todas las personas unas condiciones de vida dignas”.

Es decir, en ese informe se identifican las distintas políticas de gasto público incluidas en el presupuesto que están destinadas a contribuir al cumplimiento del Objetivo nº 1, “poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo” y el índice de esfuerzo presupuestario de cada una de esas políticas para cumplir dicho objetivo, tal como figura en el gráfico nº 10.

Gráfico 10: Políticas de Gasto público incluidas en los Presupuestos Generales del Estado para 2022 alineadas con el objetivo nº1 de los ODS



Elaboración propia. Fuente: Informe de alineamiento de los objetivos de desarrollo sostenible. Agenda 2030. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en los Presupuestos Generales del Estado para 2022.

Como se observa en el gráfico anterior, las principales políticas de gasto público aplicadas en España a través de los PGE para luchar contra la pobreza y la exclusión social son las políticas de pensiones, desempleo, servicios sociales y promoción social, otras prestaciones económicas, educación, sanidad y acceso a la vivienda. Es decir, el conjunto de políticas de gasto público que constituyen el llamado Estado de Bienestar.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el gasto público en España se realiza por distintos niveles territoriales. Estos niveles territoriales están formados por la Administración Central (Estado y Organismos de la Administración Central), la Administración de las Comunidades Autónomas, la Administración Local y la Seguridad Social. Por tanto, el gasto del Estado y los Organismos de la Administración Central que se incluye en los PGE no es todo el gasto público que se destina a esas políticas, puesto que el resto de las Administraciones Públicas distintas del Estado también ejecutan gasto público.

Para analizar de forma integral las políticas de gasto público aplicadas en España para luchar contra la pobreza y la exclusión social, de forma que se pueda conocer la totalidad del gasto público que se realiza en España en esas políticas por todas las Administraciones Públicas y su comparación con la Unión Europea, es necesario utilizar la clasificación de las Funciones de las Administraciones Públicas (COFOG).

Se trata de una metodología desarrollada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y publicada por la División de Estadísticas de las Naciones Unidas que clasifica el gasto público con arreglo a la metodología del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea.⁹ Esta metodología incluye no sólo el gasto público realizado a través de los PGE, sino, además, el gasto realizado por el resto de las Administraciones Públicas.

⁹ La COFOG estructura el gasto fundamentalmente en dos niveles. Un primer nivel, con 10 divisiones de gasto (grupos funcionales) y un segundo nivel, en el que se desarrolla cada una de las divisiones anteriores en un máximo de 9 grupos (subfunciones).

La estructura de divisiones es la siguiente: 01 Servicios públicos generales, 02 Defensa, 03 Orden público y seguridad, 04 Asuntos económicos, 05 Protección del medio ambiente, 06 Vivienda y servicios comunitarios, 07 Salud, 08 Ocio, cultura y religión, 09 Educación y 10 Protección social.

La clasificación del gasto público, de acuerdo con la metodología COFOG, la realiza en España la Intervención General de la Administración del Estado, mediante la publicación del Informe sobre la clasificación de las funciones de las Administraciones Públicas (COFOG). El último informe publicado a la fecha de la realización de este trabajo se refiere al periodo 2016-2020¹⁰.

En el cuadro nº 2 se detalla el gasto público total de las Administraciones Públicas españolas durante el periodo comprendido entre los años 2016 y 2020, de acuerdo con la clasificación COFOG. Como se puede observar, la metodología COFOG distribuye las políticas de gasto público en 10 divisiones de gasto. En el cuadro nº 3 se detalla ese mismo gasto público total distribuido entre los distintos subsectores que conforman el total de las Administraciones Públicas.

Cuadro 2: Gasto público total de las Administraciones Públicas españolas en el periodo 2016-2020. Distribuido por Divisiones.

GASTO DEL SECTOR ADMINISTRACIONES PÚBLICAS						
Divisiones	2016	2017	2018	2019	2020 (P)	2020/2016
	<i>Millones de euros</i>					<i>Variación</i>
01 Servicios públicos generales	68.192	64.583	67.587	67.756	65.722	-3,6
02 Defensa	10.888	10.374	10.283	10.537	10.582	-2,8
03 Orden público y seguridad	21.204	21.251	21.535	22.675	23.416	10,4
04 Asuntos económicos	43.162	44.985	49.793	49.633	73.615	70,6
05 Protección del medio ambiente	9.676	10.173	10.522	11.143	10.784	11,5
06 Vivienda y servicios comunitarios	4.979	5.154	5.261	5.304	5.071	1,8
07 Salud	67.724	69.312	72.157	75.929	85.383	26,1
08 Ocio, cultura y religión	12.325	12.803	13.536	14.408	14.074	14,2
09 Educación	45.333	46.449	47.766	50.054	51.970	14,6
10 Protección social	189.250	193.720	203.334	216.598	247.662	30,9
TOTAL GASTO PÚBLICO	472.733	478.804	501.774	524.037	588.279	24,4
Porcentaje de variación sobre el año anterior	0,0	1,3	4,8	4,4	12,3	
Porcentaje sobre el PIB	42,44	41,21	41,7	42,11	52,43	
PIB en millones de euros	1.113.840	1.161.867	1.203.259	1.244.375	1.121.948	0,7
Pro-memoria: Ayuda a Instituciones Financieras	2.866	827	315	253	10.086	251,9
Porcentaje sobre el PIB	0,26	0,07	0,03	0,02	0,02	

Elaboración propia. Fuente: Informe sobre la clasificación de las funciones de las Administraciones Públicas (COFOG). 2016-2020. Intervención General de la Administración del Estado.

¹⁰ Informe sobre la clasificación de las funciones de las Administraciones Públicas (COFOG). 2016-2020. Intervención General de la Administración del Estado. https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Documents/AAPP_A/Funcional%202016-2020.pdf

Cuadro 3: Gasto público total de las Administraciones Públicas españolas en el periodo 2016-2020. Distribuido por Subsectores

GASTO DEL SECTOR ADMINISTRACIONES PÚBLICAS						
Subsectores	2016	2017	2018	2019	2020 (P)	2020/2016
	<i>Millones de euros</i>					<i>Dif. Nominal</i>
Administración Central	220.124	218.243	229.099	232.892	289.080	68.956
Estado	208.420	208.282	218.998	220.193	277.187	68.767
Organismos de la Administración Central	20.091	19.864	20.171	22.576	22.320	2.229
Administración Regional	169.078	174.520	183.022	193.331	206.752	37.674
Administración Local	64.844	68.306	70.414	74.942	71.556	6.712
Fondos de la Seguridad Social	161.796	165.210	172.606	183.008	220.368	58.572
Consolidación entre subsectores: transferencias e intereses	-143.109	-147.475	-153.367	-160.136	-199.477	-56.368
Administraciones Públicas	472.733	478.804	501.774	524.037	588.279	115.546
	<i>Variación interanual</i>					<i>Variación 2016-2020</i>
Administración Central	-1,4	-0,9	5,0	1,7	24,1	31,3
Estado	-2,1	-0,1	5,1	0,5	25,9	33,0
Organismos de la Administración Central	-2,7	-1,1	1,5	11,9	-1,1	11,1
Administración Regional	-1,6	3,2	4,9	5,6	6,9	22,3
Administración Local	-0,6	5,3	3,1	6,4	-4,5	10,4
Fondos de la Seguridad Social	1,4	2,1	4,5	6,0	20,4	36,2
Administraciones Públicas	0,0	1,3	4,8	4,4	12,3	24,4

Elaboración propia. Fuente: Informe sobre la clasificación de las funciones de las Administraciones Públicas (COFOG). 2016-2020. Intervención General de la Administración del Estado.

Como se explicó con anterioridad, las principales políticas de gasto público aplicadas en España a través de los PGE para luchar contra la pobreza y la exclusión social son las políticas de pensiones, desempleo, servicios sociales y promoción social, otras prestaciones económicas, educación, sanidad y acceso a la vivienda. Es decir, el conjunto de políticas de gasto público que constituyen el llamado Estado de Bienestar.

En la metodología COFOG se puede realizar una equivalencia de las divisiones de gasto con estas políticas. En concreto, todas esas políticas estarían incluidas en cuatro divisiones de gasto. La principal de esas divisiones es la división 10. Protección social. Además, también se incluirían las divisiones de gasto 6. Vivienda y servicios comunitarios, 7. Salud y 9. Educación. Estas cuatro divisiones constituyen, de acuerdo con la metodología COFOG, lo que se conoce como el Estado del Bienestar.

En el cuadro nº 2 se puede observar que la división que mayor gasto público absorbe es la 10. Protección social, que supone en torno al 40% del gasto público total del conjunto de las Administraciones Públicas españolas a lo largo de los años de la serie analizada. Esta división se configura como la principal política de gasto público aplicada en España para luchar contra la pobreza y la exclusión social y a través de esta política se realizan

las principales transferencias monetarias destinadas a cumplir el objetivo de reducir o erradicar la pobreza en España.

El resto de las divisiones de gasto vinculadas al cumplimiento del Objetivo nº 1 de los ODS suponen, en conjunto a lo largo del periodo considerado, en torno al 25% del gasto público total. Estas políticas también contribuyen a luchar contra la pobreza y exclusión social, pero de forma más indirecta, pues por lo general no suponen transferencias monetarias directas a las personas en situación de pobreza.

En consecuencia, en los epígrafes siguientes se van a analizar todas estas divisiones de gasto, pero prestando una especial atención a la división 10. Protección social, pues es la política principal para la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

6.1 GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL. DIVISIÓN 10. PROTECCIÓN SOCIAL

En el Cuadro nº 4 figura el gasto público total en protección social durante el periodo comprendido entre los años 2016 y 2020, distribuido por cada una de los subsectores que conforman las Administraciones Públicas y por cada uno de los grupos en los que se divide la división 10. Protección social.

Los principales grupos que constituyen la división 10. Protección social, atendiendo al importe del gasto destinado a los mismos, son: 10.1 Enfermedad e incapacidad, 10.2 Edad avanzada, 10.3 Supérstites, 10.4 Familia e hijos, 10.5 Desempleo y 10.7 Exclusión social. El resto de los grupos tienen un carácter residual dentro de esta división.

Cuadro 4: Gasto público total de las Administraciones Públicas españolas en el periodo 2016-2020. División 10. Protección social

10 PROTECCIÓN SOCIAL						
	2016	2017	2018	2019	2020 (P)	2020/2016
	<i>Millones de euros</i>					<i>%</i>
Total	189.259,0	193.720,0	203.334,0	216.598,0	247.662,0	30,9
En % del PIB	17,0	16,7	16,9	17,4	22,1	5,1
Subsectores						
Administración Central	17.683,0	18.262,0	19.913,0	21.895,0	21.515,0	21,7
Estado	16.660,0	17.304,0	18.983,0	21.006,0	20.682,0	24,1
Organismos de la Administración Central	1.023,0	958,0	930,0	889,0	833,0	-18,6
Administración Regional	10.671,0	11.283,0	11.777,0	12.700,0	13.968,0	30,9
Administración Local	6.328,0	6.770,0	7.244,0	7.765,0	7.641,0	20,7
Fondos de la Seguridad Social	154.568,0	157.405,0	164.400,0	174.238,0	204.538,0	32,3
GRUPOS						
Enfermedad e incapacidad	26.669,0	27.813,0	29.367,0	31.373,0	34.663,0	30,0
Edad avanzada	102.571,0	106.646,0	112.634,0	118.706,0	122.758,0	19,7
Supérstites	25.546,0	25.844,0	26.736,0	28.268,0	28.769,0	12,6
Familia e hijos	8.287,0	8.865,0	9.979,0	11.669,0	11.578,0	39,7
Desempleo	20.459,0	18.746,0	18.646,0	20.085,0	42.286,0	106,7
Vivienda	325,0	334,0	240,0	262,0	288,0	-11,4
Exclusión social	3.503,0	3.880,0	4.094,0	4.540,0	5.690,0	62,4
Protección social n.c.o.p.	1.890,0	1.592,0	1.638,0	1.694,0	1.628,0	-13,9
DIVISIÓN 10: 10.1 Enfermedad e incapacidad, 10.2 Edad avanzada, 10.3 Supérstites, 10.4 Familia e hijos, 10.5 Desempleo, 10.6 Vivienda, 10.7 Exclusión social n.c.o.p., 10.8 I+D relacionados con la protección social, 10.9 Protección social n.c.o.p						

Elaboración propia. Fuente: Informe sobre la clasificación de las funciones de las Administraciones Públicas (COFOG). 2016-2020. Intervención General de la Administración del Estado.

De acuerdo con la información obtenida en el Informe sobre la clasificación de las funciones de las Administraciones Públicas (COFOG) 2016-2020, el gasto de esta división durante el periodo 2016-2019 se situó alrededor del 17% del PIB, alcanzando en 2020 un importe de 247.662 millones, lo que supone el 22,07% del PIB. La mayor parte del gasto en Protección social lo gestiona el subsector Fondos de la Seguridad Social, registrando en 2020 un importe de 204.538 millones, lo que representa el 82,6% del gasto total en Protección social.

El notable aumento experimentado en 2020 se debe a las medidas aprobadas para hacer frente a los efectos económicos derivados de la pandemia provocada por el COVID-19. Las más importantes de esas medidas se incluyen en el Real Decreto Ley, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

Entre otras medidas, cabe destacar la prestación extraordinaria a los autónomos por cese de actividad o cuando su facturación se redujera en un determinado porcentaje y la prestación aprobada para los trabajadores por cuenta ajena, a los que se les reconocía la

prestación contributiva por desempleo mientras durase la suspensión de contratos y la reducción de jornada por razones de fuerza mayor temporal, a través de los conocidos como expedientes de regulación temporal de empleo (ERTES).

Además de lo anterior, en el año 2020 se aprobó una prestación denominada ingreso mínimo vital, destinada a las personas que no disponen de los recursos mínimos para satisfacer sus necesidades más básicas y, por tanto, directamente dirigida a luchar contra la pobreza y exclusión social.

6.1.1 Gasto público en el grupo 10.2. Edad avanzada

La mayor parte del gasto en protección social se realiza a través del grupo 10.2. Edad avanzada. Este grupo supone alrededor del 55% del gasto en protección social, a lo largo de todos los años analizados, hasta alcanzar en 2020 un importe de 122.758 millones de euros.

La principal partida de este grupo se corresponde con las pensiones de jubilación. Las pensiones de jubilación abonadas por los Fondos de la Seguridad Social alcanzaron en 2020 un importe de 101.071 millones, de las cuales 99.707 millones se corresponden con pensiones de jubilación de carácter contributivo, frente a los 1.364 millones de pensiones de carácter no contributivo. Por su parte, las pensiones de jubilación satisfechas por el Estado a los empleados públicos ascendieron en 2020 a 12.947 millones de euros.

A este respecto, cabe decir que el gasto en pensiones ha crecido de forma considerable a lo largo del periodo analizado por dos razones fundamentales. En primer lugar, por el llamado efecto sustitución, en virtud del cual los nuevos pensionistas que se incorporan al sistema tienen pensiones más altas que las que tenían los que causan baja. En este sentido, el importe medio de la pensión de jubilación ha pasado de 1.042,7 euros al mes en 2016 a 1.161,8 euros al mes en 2020. En segundo lugar, porque entre los años 2016 a 2020 el número de pensiones ha aumentado un 4%, alcanzando en 2020 la cifra de 9,78 millones de pensiones.

Los principales aspectos que se pueden destacar del gasto realizado en este grupo ponen en evidencia que, en líneas generales, el sistema público de pensiones contributivas destinado a las personas en edad avanzada es generoso en lo que se refiere a la cuantía de las pensiones y al nivel de cobertura de las mismas. Sin embargo, las pensiones no contributivas no tienen esa generosidad, ni tampoco la capacidad para lograr una significativa reducción de la pobreza en las personas que las perciben.

A esa conclusión se llega en el informe del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 sobre la estrategia nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social 2019-2023¹¹, y esa misma conclusión es coherente con los datos manejados hasta ahora en este trabajo de fin de grado.

En efecto, a lo largo de este trabajo ha quedado constatado que el mayor riesgo de pobreza se registra entre la población joven y que la población de 65 años o más ha visto notablemente reducida su tasa de riesgo de pobreza en los últimos años. Esta reducción en el riesgo de pobreza se explicaba fundamentalmente por la cuantía y estabilidad de los ingresos en la población incluida en este grupo de edad que recibía una pensión de carácter contributivo.

6.1.2 Gasto público en el grupo 10.5. Desempleo

En 2020, el segundo grupo que absorbe un mayor gasto dentro de la división 10 de protección social es el grupo 10.5 de desempleo, con un volumen total de 42.286 millones de euros.

No obstante, el gasto de este grupo está ampliamente afectado por las medidas aprobadas para hacer frente a los efectos económicos derivados de la pandemia provocada por el COVID-19 a las que se ha hecho mención anteriormente. De hecho, en 2019 el gasto en desempleo ascendió a 20.085 millones, mientras que en 2020 se situó en 42.286 millones. De este último importe, 17.959 millones son prestaciones por desempleo derivadas de las medidas económicas tomadas para hacer frente a la crisis provocada por el COVID-19.

La práctica totalidad de los gastos por desempleo se ejecutan por los Fondos de la Seguridad Social, fundamentalmente a través del organismo Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE). En concreto, en el año 2020, del gasto total de 42.286 millones de euros, los Fondos de la Seguridad Social han gastado 41.852 millones.

A lo largo de la serie, en torno a la mitad del gasto por desempleo tiene carácter contributivo, destinado a los que pierden su empleo o tienen que reducir temporalmente un porcentaje de su jornada ordinaria de trabajo. La parte no contributiva o asistencial está destinada fundamentalmente a complementar la prestación contributiva, a financiar

¹¹ Informe del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 sobre la estrategia nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social 2019-2023. Aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros 22 de marzo de 2019. https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/noticias/1553262965_estrategia_prev_y_lucha_pobreza_2019-23.pdf

la Renta Activa de Inserción para desempleados con necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo, al Programa de Activación para el Empleo, destinado a personas desempleadas de larga duración, y al subsidio agrario, que consiste en una prestación por desempleo destinada a trabajadores eventuales del sistema agrario residentes en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura.

Un aspecto especialmente relevante en relación al gasto realizado a través del grupo 10.5 de desempleo se puede obtener del informe “España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo”¹². En ese informe se hace referencia a lo preocupante que resulta que la pobreza no solo se asocia a las personas en situación de desempleo, sino también a las personas ocupadas, para las que tener un trabajo no supone una garantía de protección contra la pobreza y la exclusión social.

Ante situaciones de crisis, los trabajadores sufren pérdidas notables en sus niveles de renta que les abocan a entrar en situación de riesgo de pobreza. Sin embargo, en etapas de crecimiento económico los ingresos no aumentan en la misma proporción a como se redujeron en etapas de recesión, por lo que la disminución de la pobreza en épocas de crecimiento es menor que el aumento de la misma durante las etapas de recesión económica.

También destaca el mencionado informe que el hecho de que el aumento del empleo no lleve consigo una reducción significativa de la tasa de pobreza obedece, entre otras razones, al perfil del tipo de empleo que se crea. En concreto, un alto volumen de empleo a tiempo parcial, contratos de poca duración y salarios reducidos.

Los datos que se han expuesto a lo largo de los epígrafes anteriores de este trabajo de fin de grado permiten llegar a conclusiones similares. Cabe recordar que durante los años en los que hubo crecimiento del empleo en España, la tasa de pobreza entre la población ocupada permaneció estable en torno al 14%. Por tanto, no existe una relación directa entre la creación de empleo y la reducción de la pobreza, lo que otorga una especial importancia a la necesidad de aplicar políticas de reforma del mercado de trabajo que eviten el riesgo de pobreza entre la población que dispone de un puesto de trabajo.

¹² España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo. Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España. Ministerio de la Presidencia 2021. https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf

Además, en el presente trabajo también se ha comprobado que la población que está en situación de paro es la que más alta tiene la tasa de pobreza a lo largo de todo el periodo analizado, alcanzando el 39,8% en 2020, lo que pone claramente de manifiesto que el gasto público destinado a la protección del desempleo ha sido insuficiente para bajar las tasas de pobreza de este colectivo.

6.1.3 Gasto público en el grupo 10.1. Enfermedad e incapacidad

En el año 2020, el gasto en este grupo supuso un total de 34.663 millones, de los cuales 28.414 millones fueron gestionados por el subsector Fondos de la Seguridad Social. Este gasto aumentó en 2020 algo más de 3.000 millones respecto al año anterior, debido fundamentalmente a las prestaciones por incapacidad temporal.

La razón está relacionada con la aprobación del Real Decreto Ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública con motivo del Covid-19. Esta norma consideraba como situación asimilada a accidente laboral los periodos de aislamiento o contagio de las personas trabajadoras con motivo del Covid-19 y en 2020 alcanzó un importe de 2.112 millones.

Además, en este grupo se incluye el gasto en pensiones por incapacidad permanente o invalidez. La mayor parte de este gasto tiene carácter contributivo, alcanzando 13.347 millones en 2020, frente al gasto no contributivo que supuso ese año 1.074 millones.

En el informe del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 sobre la estrategia nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social 2019-2023 se concluye que el gasto de este grupo que tiene carácter contributivo alcanza un nivel razonable y equiparable al gasto de los países de nuestro entorno, pero, al igual que ocurría con las pensiones, los niveles de gasto en la parte no contributiva o asistencial tienen unos niveles muy inferiores y sin capacidad suficiente para lograr que sus destinatarios tengan una significativa reducción de la pobreza.

6.1.4 Gasto público en el grupo 10.3 Supérstites.

En el año 2020, el gasto en el grupo 10.3 ha alcanzado la cifra de 28.769 millones, de los que 26.499 millones se han gestionado por los Fondos de la Seguridad Social. La totalidad de los 26.499 millones se corresponden con las pensiones que se satisfacen en caso de muerte del trabajador. En concreto, las pensiones de viudedad, las de orfandad y las pensiones vitalicias o subsidios temporal en favor de familiares.

El importe de la pensión media de viudedad ha aumentado en los cinco años de la serie analizada, alcanzando en 2020 la cifra de 725,36 euros, lo que supone un gasto total en ese año de 24.053 millones. A este respecto, cabe decir que el número de pensiones de viudedad no refleja variaciones significativas en la serie analizada, pero el gasto total ha crecido un 14% en el periodo considerado, lo que pone de manifiesto que, al igual que en las pensiones de jubilación, las nuevas altas reciben pensiones más elevadas.

El número de pensiones de orfandad se ha reducido en los últimos cinco años del periodo analizado en un 0,3%, pero el gasto total ha crecido en ese periodo en un 10%, hasta situarse en 2020 en 1.977 millones. Esta circunstancia se explica por las mismas razones que las consideradas en las pensiones antes analizadas, habiéndose situado la pensión media en 2020 en 410,22 euros.

Por último, las pensiones en favor de familiares ascendieron en 2020 a 362 millones, siendo la pensión media de 589,85 euros. Estas pensiones se satisfacen a los familiares que hayan convivido y dependido económicamente del causante con una antelación mínima de 2 años anteriores a la fecha del fallecimiento y que, además, no tengan derecho a otra pensión pública y no dispongan de medios para garantizar su subsistencia.

En el informe del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 sobre la estrategia nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social 2019-2023 también se concluye que el gasto de este grupo que tiene carácter contributivo alcanza un nivel razonable, e incluso superior a la media de los países de nuestro entorno. Sin embargo, al igual que ocurría con las pensiones y los gastos por enfermedad e incapacidad, los niveles de gasto en la parte no contributiva no son suficientes para reducir de forma significativa la pobreza en las personas que reciben este tipo de prestaciones asistenciales.

6.1.5 Gasto público en el grupo 10.4. Familia e hijos y gasto público en el grupo 10.7. Exclusión social.

En el grupo 10.4. Familia e hijos se incluyen todas las prestaciones que se destinan a las familias con hijos a cargo, subsidios por maternidad y paternidad, prestaciones por nacimiento de hijos, otras ayudas por cuidados de hijos, ayudas a familias con hijos minusválidos, alojamiento y provisión de comida a niños en edad preescolar, en orfanatos, etc.

El gasto en este grupo se ha situado en 2020 en 11.578 millones, de los que 4.463 millones se han gestionado por el subsector de Fondos de la Seguridad Social, destinándose fundamentalmente al subsidio por nacimiento y cuidado del menor y a otras prestaciones familiares de carácter no contributivo. El gasto del Estado en 2020 ascendió a 3551 millones, destinados a ayudas por maternidad, por familia numerosa y por familiar a cargo con discapacidad. El resto de los gastos públicos destinados en 2020 a ayudas a familias e hijos se ejecutaron por las Comunidades Autónomas por importe de 2.058 millones y por las Corporaciones Locales con un volumen de 1.371 millones.

Por último, el gasto público en el grupo 10.7 Exclusión social en 2020 ha supuesto 5.690 millones. La mayor parte de ese gasto lo han realizado las Comunidades Autónomas, a través de prestaciones sociales, con un gasto total en 2020 de 2.974 millones, mientras que las Corporaciones Locales han gastado 1.277 millones.

En el informe del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 sobre la estrategia nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social 2019-2023 se hace referencia a que el gasto de estos dos grupos tiene en su mayoría la forma de prestaciones no contributivas y son demasiado reducidas y se sitúan por debajo de la media europea.

Generalmente suponen el 80% del indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM), lo que supuso 430,27 euros mensuales en 2020 y además para poder ser beneficiario de estas prestaciones se exigen unas condiciones muy restrictivas, como por ejemplo no disponer de ingresos procedentes de otras fuentes o tener responsabilidades familiares con personas a cargo. Estas condiciones tan restrictivas provocan que muchas personas que realmente están en situación de riesgo de pobreza no tengan acceso a este tipo de prestaciones.

Estas conclusiones están en sintonía con los resultados reflejados a lo largo de este trabajo de fin de grado. Como se recordará, se ha constatado que el riesgo de pobreza es notablemente mayor en las familias con hijos, especialmente en las familias formadas por un adulto con uno o más hijos, pues la tasa de pobreza en el año 2020 casi duplicaba a la media, al situarse en el 38,9%. Asimismo, los menores de 16 años alcanzan la tasa de pobreza más elevada de todos los grupos de edad, situándose en 2020 en el 27,6%, casi siete puntos por encima de la media.

En definitiva, la práctica totalidad de estas prestaciones tienen carácter no contributivo, pero, como se ha dicho en epígrafes anteriores, la realidad es que las prestaciones no

contributivas en España son demasiado reducidas y se sitúan por debajo de la media europea.

6.2 GASTO PÚBLICO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA.

Otro aspecto que conviene analizar con mayor detalle es el nivel de gasto público en protección social existente en la Unión Europea y compararlo con el nivel registrado en nuestro país.

Como se ha dicho en los epígrafes anteriores, una parte significativa de los gastos realizados en 2020 en esta división están notablemente afectados por las medidas económicas aprobadas para hacer frente a los efectos de la pandemia derivada del Covid-19. Esta circunstancia afecta a esta división y provoca que el año 2020 no sea representativo de las características estructurales de estos gastos, ni en España ni en la Unión Europea.

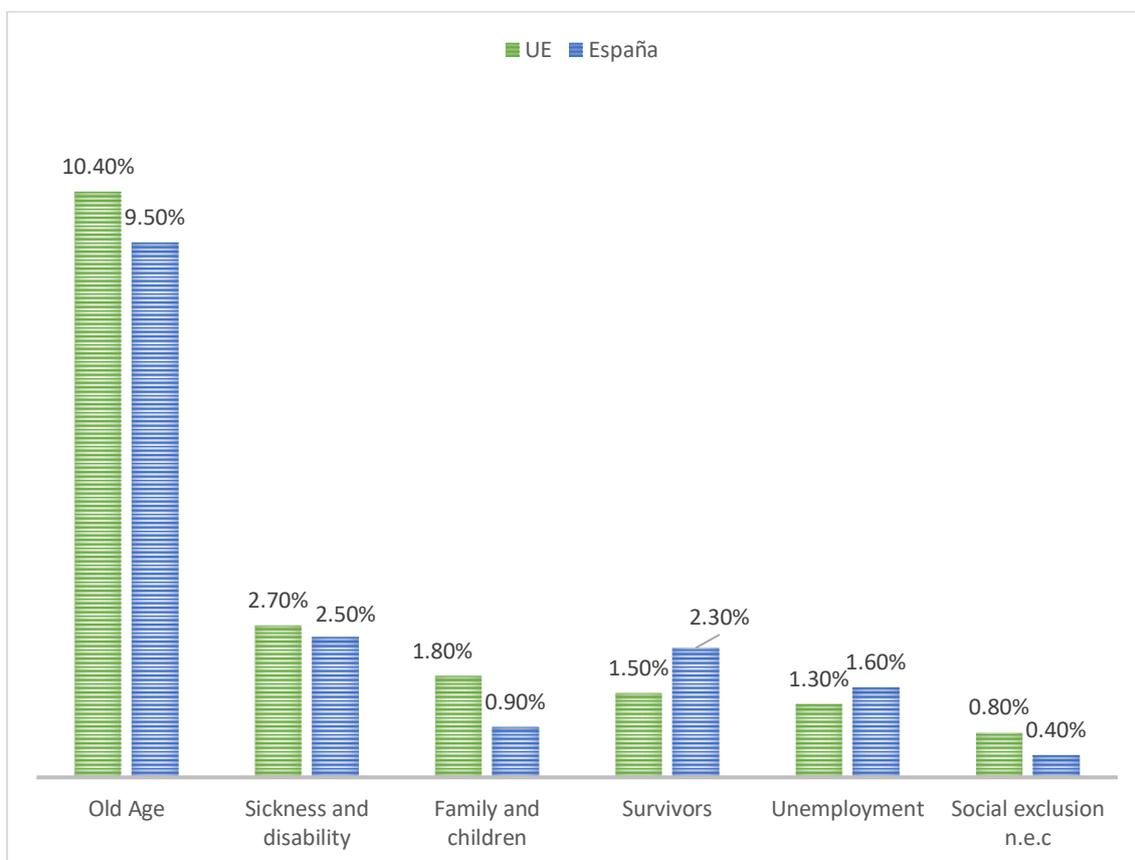
Por tanto, para realizar una comparación entre España y la Unión Europea que sea más representativa de la realidad estructural de estos gastos, en el presente trabajo se va a realizar una comparación de los gastos en protección social de España con el resto de los países de la Unión Europea referidos al año 2019, al ser este un ejercicio que no estuvo afectado por las alteraciones introducidas por la pandemia. Esta información está disponible en el documento de Eurostat. Government expenditure by function for European Union (27 countries), 2019 (% of GDP).

El gasto en protección social de los países de la Unión Europea en 2019 ascendió al 19,3% del PIB, mientras que en España supuso el 17,4% del PIB, lo que significa que nuestro país se encuentra casi dos puntos por debajo de la media europea. En el gráfico nº 11 figura el desglose del gasto en protección social, de acuerdo con los principales grupos que lo constituyen en los países de la Unión Europea y en España.

Como se puede observar, todos los grupos de gasto en protección social están en la Unión Europea por encima de los gastos de España, a excepción de los gastos en el grupo de supervivientes y los gastos del grupo de desempleo, si bien, en este último caso, la razón obedece fundamentalmente a que la tasa de paro en España está bastante por encima de la media de la Unión Europea.

Por otra parte, los gastos en edad avanzada y los gastos del grupo de enfermedad e incapacidad en España están 0,9 y 0,2 décimas por debajo de la media de la Unión Europea, pero donde realmente mayor es la distancia en términos relativos es en el grupo de gasto correspondiente a familias e hijos y en el grupo de gasto de exclusión social, pues, en ambos casos, el gasto en términos de PIB de la Unión Europea es el doble del gasto realizado en España.

Gráfico 11: Distribución por grupos del gasto en Protección social en la Unión Europea y en España (Año 2019, en porcentaje del PIB)



Elaboración propia. Fuente: Eurostat. Government expenditure by function for European Union (27 countries), 2019 (% of GDP).

6.3 CONSIDERACIONES SOBRE LAS PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS EN LA DIVISIÓN 10. PROTECCIÓN SOCIAL.

Un último aspecto relevante que se debe analizar con detalle en el ámbito del gasto en protección social es el papel que juegan las prestaciones no contributivas en el conjunto del gasto total en protección social.

Con carácter general, en los epígrafes anteriores se ha concluido que el sistema público de prestaciones contributivas, fundamentalmente las referidas a las de jubilación, es generoso y equiparable a los niveles observados en los países de nuestro entorno, mientras que ocurre lo contrario en las prestaciones de carácter no contributivo, pues son de importe muy reducido, por lo que no consiguen disminuir de forma significativa los niveles de la pobreza en las personas que las perciben y además están sujetas a condiciones muy restrictivas que impiden el acceso de personas que realmente están en riesgo de pobreza.

Sin embargo, en el documento “Evolución de la pobreza en España 2009-2019. Principales indicadores”¹³ se considera que son precisamente las prestaciones de carácter no contributivo o asistencial las que van dirigidas a las personas y familias más vulnerables económicamente y con mayor riesgo de pobreza.

Es precisamente esta vertiente no contributiva, ya sea en forma de prestaciones, ayudas o subsidios de carácter económico, la que está dirigida a paliar las situaciones de mayor carencia de las personas en riesgo de pobreza que son, además, las que necesitan acreditar una situación de especial necesidad y de falta de recursos económicos.

Por tanto, si se quiere avanzar de forma significativa en la lucha contra la pobreza en España, una parte muy importante de las políticas de gasto público debería centrarse en la vertiente no contributiva. Pero como se ha dicho en epígrafes anteriores, la realidad es que las prestaciones no contributivas en España son demasiado reducidas y se sitúan por debajo de la media europea.

En el cuadro nº 5 figuran las principales prestaciones económicas no contributivas de carácter monetario dirigidas a los grupos de población con mayores necesidades económicas efectuadas durante los años 2019 y 2020. En torno al 55% del gasto no contributivo destinado a la lucha contra la pobreza se concentra en las partidas de complementos a mínimos de las pensiones contributivas y en la partida de subsidio por desempleo.

¹³ Evolución de la pobreza en España 2009-2019. Principales indicadores. Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/inclusion/contenido-actual-web/evolucion_indica_pobreza_09_19.pdf

Los complementos a mínimos de las pensiones contributivas supusieron 6.966 millones en 2020, lo que representa el 29% del gasto total en prestaciones no contributivas, habiendo experimentado una reducción del 2,3% respecto del año anterior. No obstante, esta reducción se explica porque también se redujeron respecto al año anterior en un 2,59% el número de perceptores.

Por su parte, el subsidio por desempleo ascendió en 2020 a 6.296 millones, lo que significa el 26% del gasto total en prestaciones no contributivas, con una importante subida del 20,78% respecto del año anterior, explicada fundamentalmente por las medidas económicas aplicadas para paliar los efectos de la pandemia.

Las pensiones no contributivas son la tercera partida en importancia cuantitativa. En 2020 ascendieron a 2.607 millones, lo que supone el 11% del gasto total, habiendo tenido un incremento del 2,19% respecto del año anterior

La cuarta partida de mayor importe son las rentas mínimas de inserción, que en 2020 supusieron 1.970 millones, lo que supone el 8,3% del gasto total en prestaciones no contributivas y un 13,6% de incremento respecto del año anterior. Las rentas mínimas de inserción se gestionan por las Comunidades Autónomas y están destinadas a personas o familias que no disponen de los ingresos necesarios para cubrir sus necesidades básicas, destinándose especialmente a los hogares en los que viven menores de edad y en los que pocas o ninguna persona trabaja.

El quinto lugar en cuanto a prestaciones no contributivas de mayor importe lo ocupan las prestaciones familiares por hijo a cargo, que en 2020 supusieron 1.685 millones, lo que representa el 7% del gasto total. Estas prestaciones disminuyeron en 2020 respecto del año anterior en un 1,47%, si bien esto se debió a la reducción en un 20,85% en el número de perceptores.

Las dos últimas partidas con importe económico más significativo son la pensión del seguro obligatorio de vejez e invalidez (SOVI) y el sistema para la autonomía y atención a la dependencia (SAAD). La primera de ellas alcanzó en 2020 un importe de 1.578 millones, lo que representa el 6,7% del gasto total, habiendo experimentado respecto del año anterior una reducción del 5,77%, si bien como consecuencia de que el número de perceptores también se redujo en un 9,36%.

Por su parte, el sistema para la autonomía y atención a la dependencia supuso en 2020 un gasto de 1.391 millones, lo que supone el 5,9% del gasto total. Esta partida experimentó un descenso respecto del año anterior del 9,21%, a pesar de que el número de beneficiarios se incrementó en un 0,81%.

Cuadro 5: Prestaciones económicas no contributivas como sistema de garantías de ingresos mínimos. (Años 2019 y 2020).

SISTEMA DE GARANTÍA DE INGRESOS MÍNIMOS 2019 - 2020									
PRESTACIONES Y COMPLEMENTOS	CUANTÍA MENSUAL			PERCEPTORES/AS			GASTO ANUAL		
	2019	2020	% variación	2019	2020	% variación	2019	2020	% variación
PNC: pensiones no contributivas	392,00	395,60	0,92	452.487	446.021	0,16	2.552.011.652,61	2.607.823.000,23	2,19
Complemento de alquiler de vivienda de PNC	43,75	43,75	0,00	23.934	21.544	-9,99	12.565.350,00	11.310.600,00	-9,99
Complementos a mínimos de pensiones contributivas	7.569,00 €/año	7.707,00 €/año	1,82	2.344.781	2.283.959	-2,59	7.130.430.000,00	6.966.660.000,00	-2,30
Pensión del seguro obligatorio de vejez e invalidez (SOVI)	433,70	437,70	0,92	297.276	269.456	-9,36	1.675.483.209,12	1.578.754.250,08	-5,77
Ingreso Mínimo Vital (*)		según situación			462.508			407.700.000,00	
Sistema para la autonomía y atención a la dependencia (SAAD) (**)	según grado	según grado		1.115.183	1.124.230	0,81	1.532.599.770,00	1.391.380.904,53	-9,21
PAS: pensiones asistenciales (***)	149,86	149,86	0,00	2.953	2.617	-11,38	6.195.512,12	5.490.920,35	-11,37
Subsidio de garantía de mínimos (SGIM)	149,86	149,86	0,00	5.209	4.465	-14,28	11.579.319,41	10.057.402,26	-13,14
Subsidio por ayuda de terceras personas (SATP)	58,45	58,45	0,00	540	450	-16,67	468.856,97	404.967,08	-13,63
Subsidios de movilidad y gastos de transporte. (SMGT)	67,40	68,10	1,04	956	873	-8,68	808.874,48	769.580,62	-4,86
Prestaciones familiares por hijo a cargo (periódicas)	24,25	24,25	0,00	1.017.705	842.146	-20,85	1.710.565.800,00	1.685.486.535,37	-1,47
Prestaciones familiares por nacimiento o adopción (de pago único)	1000 €/año	1000€/año		30.883	14.044	-54,53	45.982.420,00	Pendiente publicación	
RAI: renta activa de inserción	430,27	430,27	0,00	730.523	128.923	-82,35	730.523.000,00	688.438.000,00	-5,76
RMI: rentas mínimas de inserción	486,03	489,63	0,74	297.183	369.289	24,26	1.734.340.458,78	1.970.180.392,90	13,60
SUBSIDIO POR DESEMPLEO (****)	430,27	430,27	0,00	726.402	838.611	15,45	5.213.005.000,00	6.296.057.000,00	20,78
PAE. Programa de activación para el empleo (*****)	430,27	430,27	0,00	129	6	-95,35	961.000,00	82.000,00	-91,47
TOTAL	10.234,84	10.384,74	5,44	7.046.144	6.809.142	-3,36	22.357.520.223,49	23.620.595.553,42	5,65

Fuente: El sistema público de servicios sociales. Informe de rentas mínimas de inserción. Año 2020. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

(*) Dato de perceptores de la web revista.seg.social.es. Las cuantías según situación familiar se recogen en el cuadro de normativa estatal.

(**) Las cuantías mensuales según los grados del SAAD, se recogen en el cuadro de normativa estatal.

(***) La estadística de pensiones asistenciales (PAS) no incluye los perceptores de País Vasco.

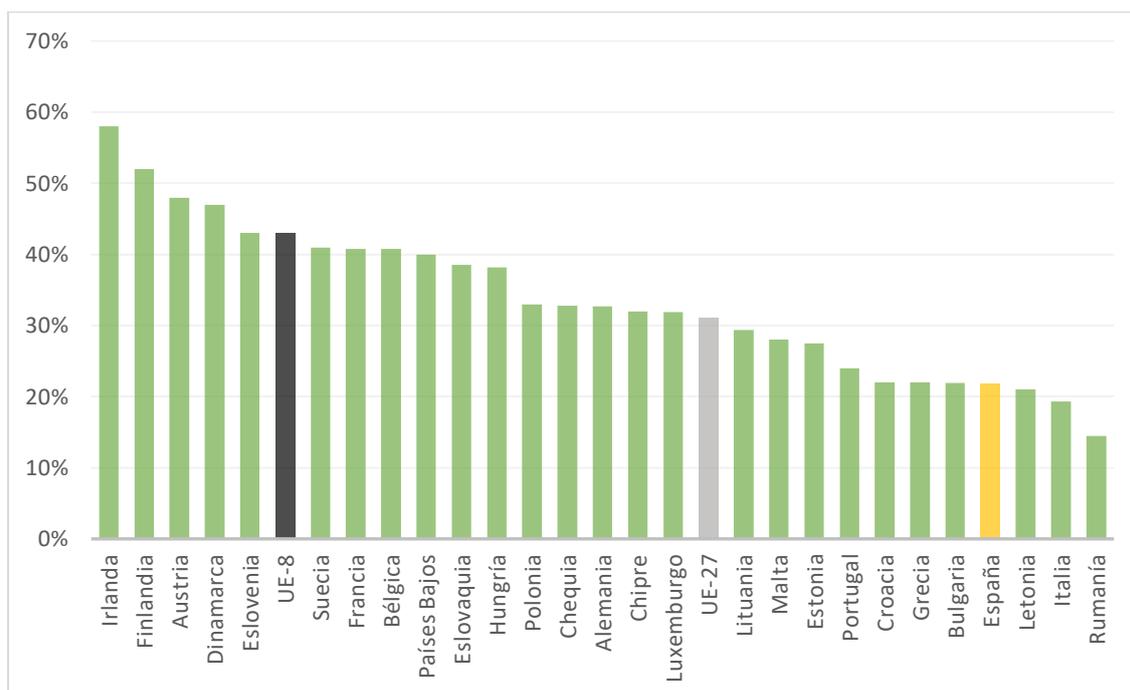
(****) Incluye el subsidio extraordinario por desempleo, Ley 6/2018, de 3 de julio, el subsidio excepcional por fin de contrato temporal, Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, el subsidio especial por agotamiento de prestaciones entre el 14 de marzo y el 30 de junio de 2020 (SACO) y el subsidio excepcional para personal técnico y auxiliar del sector de la cultura,

(*****). Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal. Datos de gasto corresponden a la nómina media anual

En el documento “España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo. Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España. Ministerio de la Presidencia 2021”, a través de los últimos datos disponibles para el

conjunto de los países de la Unión Europea correspondientes al año 2019, se analizan los efectos de estas prestaciones económicas no contributivas en la reducción de los niveles de pobreza, de acuerdo con la información que aparece en el gráfico nº 12.

Gráfico 12: Reducción de la pobreza explicada por las transferencias sociales (pensiones excluidas). Año 2019.



Elaboración propia. Fuente: España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo. Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España. Ministerio de la Presidencia 2021.

Si se excluyen las pensiones contributivas que, como se dicho anteriormente, suponen un nivel relativamente generoso en lo que se refiere a la cuantía que reciben sus perceptores, se puede observar que España es el cuarto país de la Unión Europea que menos reduce los niveles de pobreza después de transferir a los perceptores de prestaciones no contributivas los importes que les corresponden.

En el documento antes citado, esta circunstancia se explica por dos razones fundamentales. En primer lugar, porque el gasto en protección social en España es insuficiente, puesto que, como se dijo anteriormente, el gasto en protección social de la Unión Europea en 2019 ascendió al 19,3% del PIB, mientras que en España supuso el 17,4% del PIB.

En segundo lugar, porque el sistema de protección social en su conjunto, es decir incluyendo las prestaciones contributivas y no contributivas, otorga un peso bastante alto a las prestaciones contributivas, frente a un peso mucho menor a las prestaciones no contributivas, que son las que se destinan a las personas y colectivos con mayores necesidades económicas. En particular, las prestaciones no contributivas son especialmente reducidas para los colectivos formados por las familias con hijos y los más jóvenes.

Esta circunstancia provoca que el 20% más rico reciba mayores prestaciones públicas que el 20% más pobre. En concreto, el 20% más rico recibe el 30% de las prestaciones, mientras que el 20% más pobre recibe tan solo el 12%. En este sentido, tan solo cuatro países de la Unión Europea, Portugal, Luxemburgo, Italia y Grecia, tienen un sistema más regresivo que el español.

Estas conclusiones a las que se llega en los informes oficiales elaborados por el Gobierno de España son muy similares a las obtenidas en un reciente informe elaborado por el Fondo Monetario Internacional sobre estas materias, referido a España¹⁴. En este informe se considera que el sistema de protección social español se debe reordenar, porque dispone de un sistema de pensiones públicas muy generoso. Sin embargo, la red de protección social en lo que se refiere a las prestaciones no contributivas es muy reducido en todos los niveles.

Las pensiones tienen un objetivo prioritario que consiste en mantener los ingresos de sus perceptores, mientras que los esquemas de protección no contributivos, especialmente los destinados a familias con hijos y a menores, no han contribuido a reducir significativamente los niveles de pobreza ni de desigualdad. En realidad, en las épocas de crisis económica, las prestaciones a familias con hijos y a menores han sido muy escasas, de modo que las ayudas de los pensionistas a sus hijos y nietos han sido las que, en gran medida, han permitido sostener las rentas de buena parte de las familias afectadas por la pobreza y exclusión social.

¹⁴ IMF Working Paper. Effectiveness and Equity in Social Spending. The Case of Spain. 2020 International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/01/30/Effectiveness-and-Equity-in-Social-Spending-The-Case-of-Spain-48936>

Como se recordará, estas conclusiones coinciden con lo que de forma reiterada se ha expuesto a lo largo del presente trabajo, en base a los datos e información que se ha estudiado. Los datos aportados en los epígrafes anteriores muestran que el riesgo de pobreza es significativamente mayor en las familias con hijos, sobre todo en las formadas por un adulto con uno o más hijos, pues, en el año 2020, la tasa de pobreza casi duplicó a la media, situándose en el 38,9%. También ha quedado reflejado a lo largo del presente trabajo que los menores de 16 años tuvieron en el año 2020 la tasa de pobreza más elevada de todos los grupos de edad.

6.4 GASTO PÚBLICO EN SALUD, EDUCACIÓN Y VIVIENDA Y SERVICIOS COMUNITARIOS.

Hasta ahora se ha analizado la división 10. Protección social, que es la política más importante para la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Además de ser la política que más fondos públicos destina al cumplimiento del objetivo nº 1, lo hace a través de prestaciones contributivas o no contributivas de carácter monetario, dirigidas a paliar situaciones de necesidad o carencia económica.

Sin embargo, además de las prestaciones no contributivas de carácter monetario incluidas en la división 10, existen determinadas prestaciones no contributivas que no suponen transferencias directas de carácter monetario, pero sí prestaciones de servicios públicos que también contribuyen a reducir los niveles de pobreza y exclusión social. Estas políticas se incluyen en las divisiones de gasto 6. Vivienda y servicios comunitarios, 7. Salud y 9. Educación. En los epígrafes siguientes se van a analizar estas divisiones de gasto, siguiendo un orden acorde con la importancia cuantitativa de los fondos públicos que a ellas se destinan.

6.4.1 Gasto público en Salud. División 7. Salud

En el Cuadro nº 6 figura el gasto público total en salud durante el periodo comprendido entre los años 2016 y 2020, distribuido por cada una de los subsectores que conforman las Administraciones Públicas y por cada uno de los Grupos en los que se divide la división 7. Salud.

Cuadro 6: Gasto público total de las Administraciones Públicas españolas en el periodo 2016-2020. División 7. Salud.

07 SALUD						
	2016	2017	2018	2019	2020 (P)	2020/2016
	<i>Millones de euros</i>					<i>%</i>
Total Administraciones Públicas	67.724,0	69.312,0	72.157,0	75.929,0	85.383,0	26,1
Subsectores						
Administración Central	2.836,0	2.763,0	2.878,0	2.879,0	3.617,0	27,5
Estado	283,0	261,0	275,0	274,0	964,0	240,6
Organismos de la Administración Central	2.553,0	2.502,0	2.603,0	2.605,0	2.653,0	3,9
Administración Regional	62.511,0	64.075,0	66.723,0	70.438,0	79.376,0	27,0
Administración Local	813,0	857,0	905,0	921,0	768,0	-5,5
	1.564,0	1.617,0	1.651,0	1.691,0	1.622,0	3,7
Grupos						
Medicamentos y otros	11.160,0	11.360,0	11.663,0	11.956,0	12.999,0	16,5
Servicios ambulatorios	24.744,0	25.365,0	26.487,0	28.106,0	31.974,0	29,2
Servicios hospitalarios	27.550,0	28.201,0	29.514,0	31.143,0	35.528,0	29,0
Servicios de salud pública	1.027,0	1.059,0	1.081,0	1.123,0	1.156,0	12,6
I+D relacionada con la salud	2.846,0	2.935,0	3.014,0	3.251,0	3.373,0	18,5
Salud n.c.o.p.	397,0	392,0	398,0	350,0	353,0	-11,1
<small>DIVISIÓN 07: 07.1 Medicamentos y otros productos farmacéuticos, aparatos y material terapéutico 07.2 Servicios ambulatorios, 07.3 Servicios hospitalarios, 07.4 Servicios de salud pública, 07.5 I+D relacionada con la salud, 07.6 Salud n.c.o.p</small>						

Elaboración propia. Fuente: Informe sobre la clasificación de las funciones de las Administraciones Públicas (COFOG). 2016-2020. Intervención General de la Administración del Estado.

El gasto en salud durante el periodo 2016-2019 se situó alrededor del 6% del PIB, alcanzando en 2020 un importe de 85.383 millones, lo que supone el 7,61% del PIB, si bien la mayor parte del aumento registrado en este último año se debe al gasto asociado al Covid-19. La práctica totalidad del gasto en salud se gestiona por las Comunidades Autónomas, suponiendo en 2020 el 93% del gasto total en salud del conjunto de las Administraciones Públicas.

La mayor parte del gasto en salud se destina al grupo 7.3 de servicios hospitalarios y al grupo 7.2 de servicios ambulatorios, que en 2020 supusieron el 41,6% y el 37,4%, respectivamente del gasto total en salud. En ambos grupos, la mayor parte del gasto se destina a la remuneración del personal sanitario.

El gasto en el grupo 7.1 de medicamentos y otros productos farmacéuticos, aparatos y material terapéutico, tiene mucha menor importancia cuantitativa que el gasto en los dos conceptos anteriores, suponiendo en 2020 un gasto de 12.999 millones.

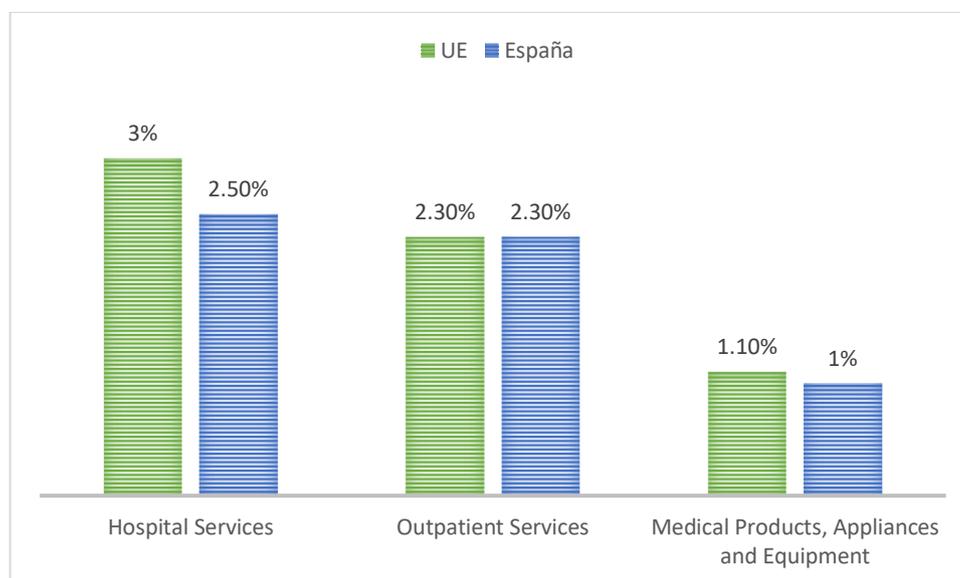
6.4.1.1 Gasto público en salud en la Unión Europea.

El gasto en salud de los países de la Unión Europea en 2019 ascendió al 7% del PIB, mientras que en España supuso el 6,1% del PIB, lo que significa que nuestro país se encuentra 0.9 puntos debajo de la media europea.

En el gráfico nº 13 figura el desglose del gasto en salud en los países de la Unión Europea y en España. Los datos observados en el gráfico muestran que la práctica totalidad de la diferencia entre España y la Unión Europea se encuentra en el grupo 7.3 de servicios hospitalarios, pues España está 5 décimas porcentuales por debajo de la Unión Europea.

El gasto español en el grupo 7.1 Medicamentos y otros productos farmacéuticos, aparatos y material terapéutico, se sitúa 1 décima porcentual por debajo de la media europea, mientras que, tanto España como la Unión Europea, destinan el mismo porcentaje de su PIB al gasto en el grupo 7.2 Servicios ambulatorios.

Gráfico 13: Distribución por grupos del gasto en Salud en la Unión Europea y en España (Año 2019, en porcentaje del PIB)



Elaboración propia. Fuente: Eurostat. Government expenditure by function for European Union (27 countries), 2019 (% of GDP).

En el informe del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, sobre la estrategia nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social 2019-2023, se concluye que las personas con renta más baja tienen mayor probabilidad de tener peor

salud, puesto que la mayor pobreza se asocia a peor alimentación y peores cuidados relacionados con la prevención. No obstante, parte de estos efectos se reducen gracias a la universalización de los sistemas de salud.

Por otra parte, en el informe IMF Working Papers. Effectiveness and Equity in Social Spending: The Case of Spain. 2020 International Monetary Fund se concluye que la sanidad pública española es eficiente y contribuye a la equidad entre los distintos grupos de población, pero el sistema de copagos aplicado a la compra de medicinas penaliza a los trabajadores con rentas relativamente bajas, pues no reciben las ayudas que sí perciben los pensionistas que obtienen ingresos similares.

6.4.2 Gasto público en Educación. División 9. Educación

En el Cuadro nº 7 figura el gasto público total en educación durante el periodo comprendido entre los años 2016 y 2020, distribuido por cada uno de los subsectores que conforman las Administraciones Públicas y por cada uno de los grupos en los que se divide la división 9. Educación.

Cuadro 7: Gasto público total de las Administraciones Públicas españolas en el periodo 2016-2020. División 9. Educación.

09 EDUCACIÓN						
	2016	2017	2018	2019	2020 (P)	2020/2016
	Millones de euros					%
Total	45.333,0	46.449,0	47.766,0	50.054,0	51.970,0	14,6
Subsectores						
Administración Central	1.649,0	1.682,0	1.704,0	1.704,0	1.804,0	9,4
Estado	1.396,0	1.434,0	1.442,0	1.461,0	1.564,0	12,0
Organismos de la Administración Central	253,0	248,0	262,0	243,0	240,0	-5,1
Administración Regional	41.349,0	42.403,0	43.619,0	45.711,0	47.577,0	15,1
Administración Local	2.326,0	2.355,0	2.434,0	2.631,0	2.583,0	11,0
Grupos						
Enseñanza preescolar y primaria	17.777,0	18.053,0	18.657,0	19.629,0	20.274,0	14,0
Educación secundaria	17.133,0	17.665,0	18.218,0	18.967,0	19.745,0	15,2
Enseñanza postsecundaria, no terciaria	4,0	5,0	4,0	4,0	4,0	0,0
Enseñanza de terciaria	6.447,0	6.549,0	6.664,0	6.907,0	7.257,0	12,6
Enseñanza no atribuible a ningún nivel	900,0	893,0	930,0	994,0	1.017,0	13,0
Servicios auxiliares de la educación	1.305,0	1.390,0	1.374,0	1.511,0	1.559,0	19,5
I + D relacionada con la educación	616,0	638,0	651,0	783,0	814,0	32,1
Educación n.c.o.p.	1.151,0	1.256,0	1.268,0	1.259,0	1.300,0	12,9
DIVISIÓN 09: 09.1 Enseñanza preescolar y primaria, 09.2 Educación secundaria, 09.3 Enseñanza postsecundaria no terciaria, 09.4 Enseñanza terciaria, 09.5 Enseñanza no atribuible a ningún nivel, 09.6 Servicios auxiliares a la educación, 09.7 I+D relacionada con la educación, 09.8 Enseñanza n.c.o.p.						

Elaboración propia. Fuente: Informe sobre la clasificación de las funciones de las Administraciones Públicas (COFOG). 2016-2020. Intervención General de la Administración del Estado.

El gasto en educación durante la serie analizada se sitúa en torno al 4% del PIB, alcanzando en el año 2020 un importe total de 51.970 millones. La práctica totalidad del gasto que se realiza en esta división se ejecuta por las Comunidades Autónomas. En concreto, las Comunidades Autónomas gastaron en 2020 el 91,5% del importe total, lo que supuso un volumen de 47.577 millones.

Los grupos en los que incide la mayor parte del gasto son el 9.1 enseñanza preescolar y primaria y el 9.2 Educación secundaria, con un volumen de gasto en 2020 de 20.274 y 19.745 millones, respectivamente. El grupo 9.4 Enseñanza terciaria absorbe 7.275 millones, mientras que el resto de los grupos tienen un carácter residual dentro de esta división.

El 71,1% de los gastos totales que las Comunidades Autónomas realizan en esta división se corresponden con la remuneración del personal docente, habiéndose alcanzado en 2020 por este concepto un importe de 33.389 millones. También son significativos los gastos relacionados con los conciertos de enseñanza, transporte escolar, comedores, libros de texto, etc., que en 2020 supusieron cerca de 7.000 millones. Asimismo, el gasto en inversión pública en escuelas y en investigación y desarrollo supuso en torno a 1.800 millones de euros.

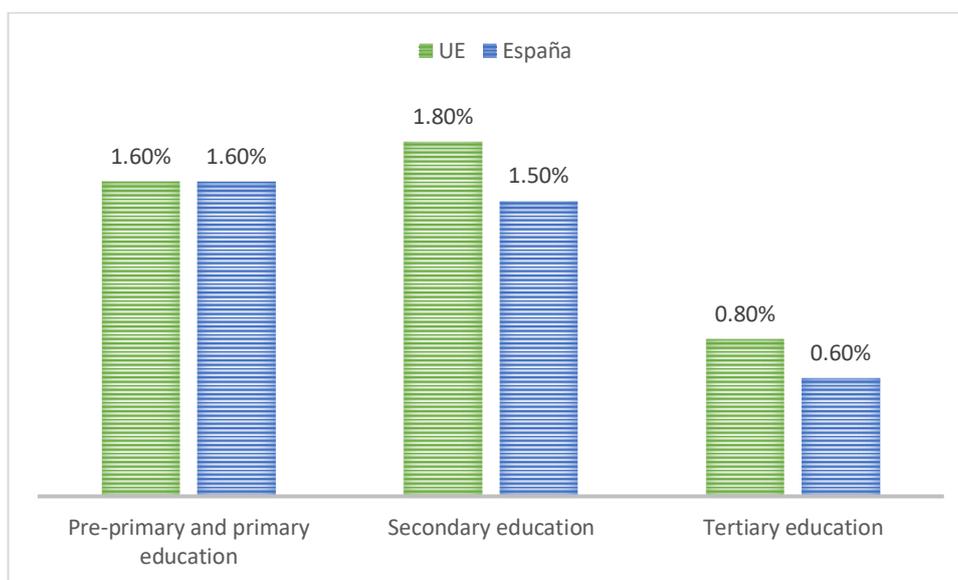
6.4.2.1 Gasto público en educación en la Unión Europea.

El gasto en educación de los países de la Unión Europea en 2019 ascendió al 4,7% del PIB, mientras que en España supuso el 4% del PIB, lo que significa que nuestro país se encuentra 7 décimas de PIB por debajo de la media europea.

En el gráfico nº 17 figura el desglose del gasto en educación en los países de la Unión Europea y en España. Los datos observados en el gráfico muestran que tanto la Unión Europea como España gastan el mismo porcentaje de su PIB en el grupo 9.1. Enseñanza preescolar y primaria, situándose en ambos casos en el 1,6% del PIB.

Sin embargo, en el grupo 9.2 Educación secundaria, España destina 0,3 puntos de su PIB menos que el que destina la Unión Europea del suyo y en el grupo 9.4 Enseñanza terciaria el gasto de la Unión Europea supera en 2 décimas del PIB al gasto de España.

Gráfico 14: Distribución por grupos del gasto en Educación en la Unión Europea y en España. (Año 2019, en porcentaje del PIB)



Elaboración propia. Fuente: Eurostat. Government expenditure by function for European Union (27 countries), 2019 (% of GDP).

En el informe del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, sobre la estrategia nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social 2019-2023, se concluye que en España el porcentaje de personas con educación superior es mayor que el observado en la Unión Europea, pero en nuestro país existen pocas personas con formación secundaria de segunda etapa y un exceso de población con baja formación. En este último caso, la razón obedece a las altas tasas de abandono escolar temprano que se registran en España.

Por ello, se considera que es muy importante prestar especial atención al primer ciclo de educación infantil para reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza entre padres e hijos, pues se constata que la pobreza se reduce notablemente cuanto mejor formadas están las personas. En consecuencia, es fundamental asegurar que las personas que no dispongan de la renta necesaria para que sus hijos accedan al primer ciclo de educación infantil obtengan las ayudas que necesiten para escolarizar a sus hijos. Asimismo, se debe potenciar la formación profesional, pues es una oportunidad que debe aprovecharse para ajustar mejor la formación a las necesidades laborales.

Conclusiones similares se desprenden del informe IMF Working Papers. Effectiveness and Equity in Social Spending: The Case of Spain. 2020 International Monetary Fund.

En este informe se afirma que el gasto en educación es relativamente más bajo en España que en la Unión Europea, que el 55% de los hijos cuyos padres tienen un bajo nivel de formación no consiguen tener un nivel de formación superior al que tuvieron sus padres, lo que provoca que se transmita la pobreza de forma intergeneracional, que las personas con formación universitaria tienen dificultades para encontrar trabajos relacionados y adecuados a los estudios que han cursado y que la tasa de abandono escolar en España se encuentra entre las más altas de los países de la OCDE.

6.4.3 Gasto público en Vivienda. División 6. Vivienda y servicios comunitarios

En el Cuadro nº 8 figura el gasto público total en vivienda y servicios comunitarios durante el periodo comprendido entre los años 2016 y 2020, distribuido por cada uno de los subsectores que conforman las Administraciones Públicas y por cada uno de los grupos en los que se divide la división 6. Vivienda y servicios comunitarios.

Cuadro 8: Gasto público total de las Administraciones Públicas españolas en el periodo 2016-2020. División 6. Vivienda y servicios comunitarios.

06 VIVIENDA Y SERVICIOS COMUNITARIOS						
	2016	2017	2018	2019	2020 (P)	2020/2016
	<i>Millones de euros</i>					<i>%</i>
Total	4.979,0	5.154,0	5.261,0	5.304,0	5.071,0	1,8
Subsectores						
Administración Central	60,0	66,0	85,0	58,0	55,0	-8,3
Administración Regional	1.736,0	1.828,0	2.037,0	2.012,0	1.975,0	13,8
Administración Local	3.183,0	3.260,0	3.139,0	3.234,0	3.041,0	-4,5
Grupos						
Urbanismo	1.775,0	1.745,0	1.760,0	1.994,0	1.843,0	3,8
Desarrollo comunitario	611,0	655,0	731,0	423,0	414,0	-32,2
Abastecimiento de agua	1.084,0	1.206,0	1.157,0	1.232,0	1.238,0	14,2
Alumbrado público	1.245,0	1.280,0	1.354,0	1.378,0	1.298,0	4,3
Resto	264,0	268,0	259,0	277,0	278,0	5,3
DIVISIÓN 06: 06.1 Urbanismo, 06.2 Desarrollo comunitario, 06.3 Abastecimiento de agua, 06.4 Alumbrado público, 06.5 I+D relacionada con la vivienda y los servicios comunitarios, 06.6 Servicios de la comunidad y la vivienda n.c.o.p.						

Elaboración propia. Fuente: Informe sobre la clasificación de las funciones de las Administraciones Públicas (COFOG). 2016-2020. Intervención General de la Administración del Estado.

A lo largo de la serie considerada, el gasto en la división 6, vivienda y servicios comunitarios, se sitúa en torno al 0,4% del PIB. Durante los ejercicios considerados, el

gasto de esta división ha crecido un 1,8%, pasando de los 4.979 millones en 2016 hasta los 5.071 millones en 2020. No obstante, en el año 2020 el gasto descendió un 4,4% respecto al año anterior, fundamentalmente por la reducción de la formación bruta de capital fijo en casi un 13%.

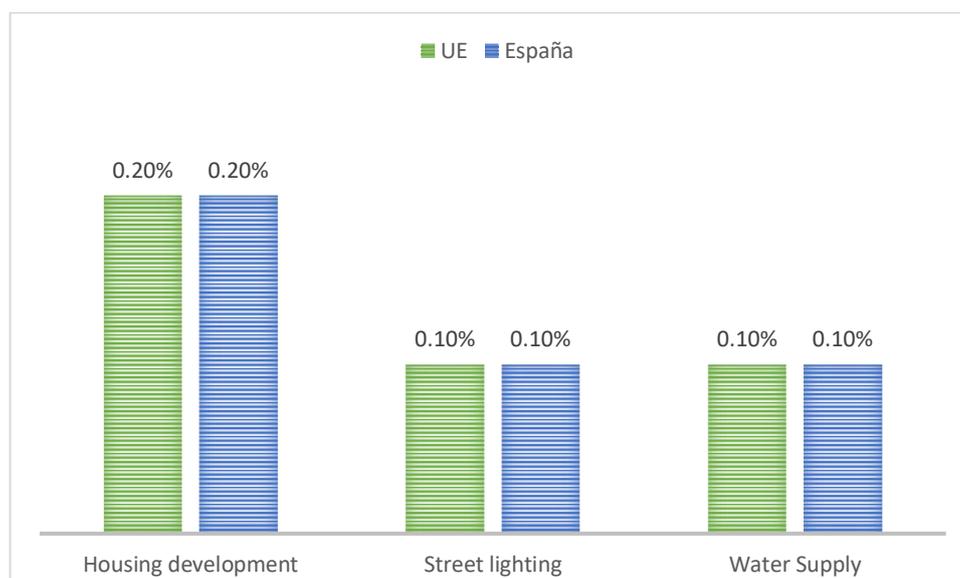
En torno al 62% del gasto en vivienda y servicios comunitarios se gestiona por las Corporaciones locales y el 37% por las Comunidades Autónomas, siendo los grupos en los que se materializa la mayor parte del gasto en esta división el 6.1 Urbanismo, el 6.4 Alumbrado Público y el 6.3 Abastecimiento de agua, con un volumen de gasto en 2020 de 1.843, 1.298 y 1.238 millones, respectivamente.

6.4.3.1 Gasto público en vivienda y servicios comunitarios en la Unión Europea.

El gasto en vivienda y servicios comunitarios de los países de la Unión Europea ascendió al 0,6% del PIB, mientras que en España supuso el 0,4% del PIB, lo que supone dos décimas de PIB por debajo de la media europea.

El gráfico nº 15 muestra que el gasto en porcentaje del PIB en los tres principales grupos de gasto en España en esta división es exactamente igual que el gasto en porcentaje del PIB en la Unión Europea. En concreto, el 0,2% del PIB en Urbanismo y el 0,1% del PIB tanto en Abastecimiento de agua como en Alumbrado Público. Las dos décimas de PIB que la Unión Europea gasta más que España en la división 6 se explican por el mayor gasto de la Unión Europea en el grupo 6.2 de Desarrollo comunitario.

Gráfico 15: Distribución por grupos del gasto en vivienda y servicios comunitarios en la Unión Europea y en España. (Año 2019, en porcentaje del PIB)



Elaboración propia. Fuente: Eurostat. Government expenditure by function for European Union (27 countries), 2019 (% of GDP).

En el informe del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, sobre la estrategia nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social 2019-2023, se pone de manifiesto que la vivienda es un factor fundamental para evitar la exclusión social. Una vivienda digna no garantiza por sí misma la inclusión social, si bien es una condición necesaria para que esta se produzca.

En España existen aspectos relevantes para entender la relación entre la vivienda y la tasa de pobreza. En concreto, cabe decir que la tasa de pobreza de las personas que viven en régimen de alquiler supera en más del doble a la tasa de pobreza que tienen aquellos que disponen de una vivienda en propiedad. Sin embargo, los costes asociados a la vivienda, ya sea por el pago del alquiler o por el pago de la hipoteca, suponen una importante sobrecarga de costes para las familias que en muchos casos tienen que destinar más del 40% de sus ingresos al pago de la hipoteca o del alquiler. Este problema es especialmente preocupante para los jóvenes, a los que les impide la emancipación.

Según el mencionado informe, una de las principales razones que explican este exceso de coste para hacer frente al pago del alquiler o de la hipoteca obedece a la casi inexistencia de un parque de viviendas sociales, pues en España se estima que las viviendas sociales ofrecen cobertura a menos del 2,5% de los hogares.

7. CONCLUSIONES SOBRE LA POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN ESPAÑA.

España ha asumido los compromisos de lucha contra la pobreza y exclusión social contemplados en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible que obligan a que durante el periodo 2015-2030 se reduzcan los niveles de pobreza, medidos en términos de la tasa AROPE, al menos a la mitad de los existentes al inicio del periodo.

En el año 2015 tasa AROPE alcanzó en España el 28,6%, de modo que, si la reducción de la tasa se produjera de forma proporcional en el tiempo, en el año 2020 debería haberse reducido en 4,8 puntos porcentuales. Sin embargo, los datos muestran que la tasa AROPE en el año 2020 ascendió al 26,4 %, es decir 2,2 puntos menos que la observada en 2015, por lo que ha disminuido menos de la mitad de lo que se debería haber reducido. Además, en el año 2020, España era el cuarto país de la Unión Europea con mayor riesgo de pobreza, situándose 4 puntos y medio por encima de la media europea.

Primer objetivo

El primero de los objetivos de este trabajo era cuantificar los niveles de pobreza y exclusión social existentes en España, para evaluar la intensidad que deberían tener las políticas de gasto público que se deberían aplicar en España. La alta tasa de riesgo de pobreza registrada en España, unida al retraso en el ritmo de reducción de la pobreza en nuestro país, pone en evidencia el importante esfuerzo de gasto público que España debe hacer en los próximos años para conseguir los objetivos comprometidos en relación a la lucha contra la pobreza.

También conviene resaltar tres aspectos relevantes derivados del análisis detallado de los tres componentes de tasa AROPE.

El análisis detallado de los tres componentes la tasa AROPE permite obtener información muy relevante para decidir la intensidad de las políticas de gasto público que se deberían aplicar en España, en función del número de personas afectadas y de los aspectos concretos en los que esas políticas deben incidir.

A estos efectos, el componente más importante de dicha tasa es el riesgo de pobreza. En el año 2020, el 21 % de la población española estaba en riesgo de pobreza, lo que significa un total de 9.925.338 personas, y el análisis de los datos muestra que durante los ciclos

de crecimiento económico no se han producido o reducciones significativas en la tasa de riesgo de pobreza registrada en España

El segundo componente en importancia de la tasa AROPE es la baja intensidad en el empleo. En el año 2020 este componente se situó en el 9,9 % y su análisis permite concluir que las personas que están en paro también están en situación riesgo de pobreza, pero no todas las personas que trabajan evitan estar en esa misma situación.

Por último, el componente de privación material severa en 2020 se situó en el 7%. Este es un dato de especial gravedad, pues significa que en España en ese año había 3,3 millones de personas que no podían afrontar al menos 4 de los 9 elementos de consumo básicos.

Segundo objetivo

El segundo de los objetivos del presente trabajo de fin de grado era conocer las características de las personas o grupos de población que sufren pobreza y exclusión social en España, con la intención de identificar a las personas o colectivos sobre los que deberían incidir las políticas de gasto público que se aplican en España para reducir la pobreza y exclusión social.

Los resultados obtenidos muestran que la pobreza en España no se distribuye de forma homogénea entre todos los grupos sociales, sino que se concentra en determinados colectivos de la población.

Si se distribuye la población por grupos de edad, los menores de 16 años alcanzan la tasa de pobreza más elevada de todos los grupos, situándose en 2020 en el 27,6%, casi siete puntos por encima de la media. El segundo nivel de tasa de pobreza, según la edad, se concentra en los jóvenes de entre 16 y 29 años, situándose en 2020 en el 22,7%.

La distribución de la pobreza por nivel de actividad muestra que en el año 2020 el 39,8% de la población que estaba en situación de paro también estaba en situación de pobreza. Es importante destacar que durante los años en los que hubo significativos crecimientos del empleo en España, la tasa de pobreza entre la población ocupada permaneció prácticamente estable en torno al 14%. Por tanto, no existe una relación directa entre la creación de empleo y la reducción de la pobreza.

En lo que se refiere a la evolución de la tasa de pobreza en España, distribuida por nivel de formación, los datos evidencian que, tanto en épocas de crecimiento como de recesión, cuanto menor es el nivel de formación, mayor es la tasa de pobreza.

Por último, se ha constatado que el riesgo de pobreza es notablemente mayor en las familias con hijos. Especialmente en las familias formadas por un adulto con uno o más hijos, pues la tasa de pobreza en el año 2020 casi duplica a la media, al situarse en el 38,9%.

Los datos anteriores comparados con los países de nuestro entorno, muestran que el perfil de la población en riesgo de pobreza en la Unión Europea es muy parecido al observado en España. También en la Unión Europea el mayor riesgo de pobreza se registra entre la población joven, en las personas en situación de paro y en aquellos que tienen menor nivel de formación. Asimismo, el riesgo de pobreza es considerablemente mayor en las familias con hijos.

Tercer objetivo

El tercero de los objetivos planteados en el trabajo era identificar las políticas de gasto público aplicadas en España para luchar contra la pobreza y la exclusión social, cuantificar los fondos gastados a través de esas políticas y valorar su suficiencia y eficacia.

El estudio realizado concluye que esas políticas están incluidas en cuatro divisiones de gasto. La principal es la división 10. Protección social, a la que se presta una especial atención a lo largo del trabajo. Las tres divisiones restantes son las divisiones 7. Salud, 9. Educación y 6. Vivienda y servicios comunitarios.

El gasto en protección social supone en torno al 40% del gasto público total de las Administraciones Públicas españolas a lo largo de la serie analizada y a través de esta política se realizan las principales transferencias monetarias destinadas a cumplir con el objetivo de luchar contra la pobreza en España.

Los principales grupos que configuran el gasto total en Protección social son: 10.2 Edad avanzada, 10.5 Desempleo, 10.1 Enfermedad e incapacidad, 10.3 Supérstites, 10.4 Familia e hijos, y 10.7 Exclusión social.

Algo más de la mitad del gasto total en protección social se realiza a través del grupo 10.2. Edad avanzada. La principal conclusión a la que se llega en el análisis de este grupo

es que el sistema público de pensiones contributivas destinado a las personas en edad avanzada es generoso en lo que se refiere a la cuantía de las pensiones y al nivel de cobertura. Sin embargo, las pensiones no contributivas no son suficientes para que las personas que las perciben puedan reducir de forma significativa sus niveles de pobreza.

El segundo grupo que mayor gasto absorbe es el grupo 10.5 de desempleo. La población en paro es la que más alta tiene la tasa de pobreza a lo largo de la serie analizada, por lo que se deduce que el gasto público destinado a la protección del desempleo ha sido insuficiente para bajar las tasas de pobreza de la población desocupada.

También es especialmente significativo que la pobreza no solo se asocia a las personas desempleadas, sino también a las personas ocupadas, puesto que tener un trabajo no siempre es una garantía de protección contra la pobreza y la exclusión social. La razón obedece a que el mercado de trabajo en España se caracteriza por la existencia de un alto nivel de trabajo precario, con altos ratios de temporalidad y salarios bajos.

En lo que se refiere al análisis de los grupos correspondientes a enfermedad e incapacidad y supérstites, las conclusiones son las mismas que en el caso de las pensiones. El gasto de estos grupos que tiene carácter contributivo alcanza un nivel razonable, pero la parte no contributiva tiene asociado un nivel de gasto insuficiente para que sus destinatarios tengan una significativa reducción de la pobreza.

Por último, el gasto en familia e hijos y exclusión social está formado mayoritariamente por prestaciones no contributivas y son demasiado reducidas. De hecho, a lo largo del trabajo de fin de grado se constata que el riesgo de pobreza es notablemente mayor en las familias con hijos, especialmente en las familias formadas por un adulto con uno o más hijos.

Además de lo anterior, en el trabajo se analiza el efecto de las prestaciones no contributivas sobre la reducción del nivel de pobreza, precisamente porque son las prestaciones no contributivas las que se dirigen a las personas y familias más vulnerables económicamente y con mayor riesgo de pobreza. El análisis efectuado permite concluir que España es el cuarto país de la Unión Europea que menos reduce los niveles de pobreza, después de transferir dichas prestaciones a los perceptores que les corresponden.

En consecuencia, el análisis de los gastos destinados en España a protección social para luchar contra la pobreza y la exclusión social evidencian que, si bien estos gastos se

destinan a colectivos en riesgo de pobreza, no son suficientes ni eficaces para conseguir una reducción significativa de la pobreza, por dos razones fundamentales.

En primer lugar, porque el gasto en protección social en España es insuficiente, pues en 2019 ascendió al 17,4% del PIB, frente al 19,3% del PIB alcanzado en la Unión Europea. En segundo lugar, porque el sistema de protección social español asigna un gasto bastante elevado a las prestaciones contributivas, pero muy reducido a las prestaciones no contributivas. Además, cabe reseñar que las prestaciones no contributivas destinadas a los colectivos formados por familias con hijos y a los más jóvenes son especialmente reducidas.

Por tanto, en el trabajo realizado se concluye que, para poder avanzar de una forma efectiva en la lucha contra la pobreza en España, el sistema de protección social español se tiene que reordenar de forma considerable de cara al futuro y disponer de un volumen superior de gasto público.

Las tres divisiones de gasto restantes vinculadas al cumplimiento del objetivo de lucha contra la pobreza y la exclusión social suponen a lo largo del periodo considerado en torno al 25% del gasto público total. Con estas políticas se contribuye a luchar contra la pobreza y exclusión social de forma indirecta, mediante la prestación de servicios, pero no mediante la realización de transferencias monetarias directas a las personas en situación de pobreza. Estas políticas son las de salud, educación y vivienda y servicios comunitarios.

Con carácter general se puede considerar que el gasto en estas tres divisiones es insuficiente, pues en todas ellas el gasto en porcentaje del PIB en España es inferior a la media de los países de la Unión Europea. En lo que se refiere al gasto en salud, la diferencia con la Unión Europea se explica fundamentalmente por los servicios hospitalarios, aunque, en líneas generales, la sanidad pública española es eficiente y contribuye a la equidad entre los distintos grupos de población. Respecto a la educación, se considera fundamental asegurar que las personas que no dispongan de la renta necesaria para que sus hijos accedan al primer ciclo de educación infantil obtengan las ayudas que necesiten para escolarizar a sus hijos. Por último, las familias españolas tienen que acometer un excesivo gasto asociado a la vivienda que se debe fundamentalmente a la notable escasez del parque de viviendas sociales existente en España.

8. PROPUESTAS

La pobreza y exclusión social en España es un problema que se ha estudiado durante muchos años por diversos organismos públicos y privados. El resultado de esos estudios ha supuesto la formulación de varias propuestas orientadas a reducir o erradicar el problema. Desde la aprobación de la Agenda 2030, el Gobierno español ha elaborado distintos informes en los que se realizan estudios detallados sobre la materia y se formulan propuestas concretas de políticas de gasto público para luchar contra la pobreza y la exclusión social en España.

A continuación, se detallan las principales propuestas institucionales de políticas de gasto público que se consideran adecuadas para abordar el problema. No obstante, dado el carácter académico del presente trabajo de fin de grado, también se van a plantear algunas propuestas teóricas que han surgido de la lectura y estudio de toda la documentación utilizada.

En el informe del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, sobre la estrategia nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social 2019-2023, se identifican una serie de medidas en las que se materializa el compromiso del Gobierno español en la lucha contra la pobreza y exclusión social. La estrategia está directamente vinculada con los objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y la Agenda 2030. En particular, con el objetivo nº 1, “poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo”.

La estrategia se configura en cuatro metas estratégicas, 13 objetivos y 85 líneas de actuación. En el cuadro nº 9 se detallan los objetivos y líneas de actuación de las tres primeras metas, ya que la última meta tiene carácter transversal y se refiere al diseño y forma de aplicar las políticas del resto de las metas.

Cuadro 9: Objetivos y líneas de actuación de las metas estratégicas.

Meta estratégica 1. Combatir la pobreza	
Objetivo 1.1. Garantía de ingresos	Líneas de actuación
	Avanzar en el desarrollo de un Ingreso Mínimo Vital, comenzando por el despliegue de un programa de prestaciones por hijo a cargo con mayor cobertura y mayor intensidad protectora frente a situaciones de vulnerabilidad.
	Actualizar el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) para asegurar la intensidad protectora de las prestaciones y beneficios que lo toman como referencia.
	Garantizar, simplificar y ordenar las prestaciones y subsidios de competencia estatal, mejorando la coordinación con aquellos de competencia autonómica.
	Garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones.
	Incrementar el Salario Mínimo Interprofesional para asegurar rentas del trabajo suficientes.

Meta estratégica 2. Inversión social en las personas	
Objetivo 2.1. Educación equitativa e inclusiva Objetivo 2.2. Formación y Empleo	Líneas de actuación
	Potenciar las políticas activas en favor de las personas desempleadas y con mayor riesgo de exclusión del mercado de trabajo.
	Incentivar la contratación de personas con más dificultades de acceso al empleo (jóvenes, mujeres tras la maternidad y crianza, mujeres gitanas, personas con discapacidad, personas en exclusión social, personas sin hogar, mujeres víctimas de violencia de género, etc.) mejorando su empleabilidad.
	Apoyar a las personas menos cualificadas en sus intervalos de transición entre empleos.
	Apoyar iniciativas de fomento del emprendimiento que genere empleo de calidad.
	Fomentar la economía social, así como otras formas de economía solidaria.
	Facilitar la movilidad laboral y funcional.
	Reducir la brecha salarial, especialmente entre mujeres y hombres.
	Mejorar los mecanismos de intermediación del empleo, la atención individualizada y el modelo de colaboración público-privada, así como la mejora de los servicios públicos de empleo.
	Impulsar los desarrollos normativos necesarios para incrementar la oferta formativa en los contratos de formación y aprendizaje, garantizar la calidad y mejorar las condiciones laborales.
	Mejorar el control de los contratos para la formación y aprendizaje con particular atención a las actividades formativas y los contratos en prácticas.
	Establecer medidas contra el empleo precario, así como contra los falsos autónomos.
	Promocionar los contratos de reserva de mercado para empresas de inserción y centros especiales de empleo de iniciativa social.
Articular medidas de prevención de toda forma de discriminación en el ámbito laboral por razón de edad, sexo, diversidad funcional, identidad y expresión de género, orientación sexual, etnicidad, o religión.	

Meta estratégica 3. Protección social ante los riesgos del ciclo vital	
Objetivo 3.1. Sanidad Objetivo 3.3. Servicios sociales y dependencia	Líneas de actuación
	Potenciar el sistema público universal de servicios sociales.
	Avanzar en la articulación del sistema público universal de servicios sociales con los servicios públicos de empleo.
	Mejorar los sistemas de generación y procesamiento de información sobre el funcionamiento del sistema público universal de servicios sociales.
	Desarrollar, en el interior de dicho sistema de servicios sociales, el sistema nacional de la prevención y atención a las situaciones de dependencia.
	Adaptar el sistema de atención a la dependencia al envejecimiento y la despoblación.
Objetivo 3.2. Apoyo a menores y familias Objetivo 3.4. Vivienda y territorio	Líneas de actuación
	Atender a las personas y familias, en especial aquellas con menores a cargo, que se encuentren en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual como consecuencia de su vulnerabilidad socio-económica.
	Promover ayudas al alquiler para las personas y familias más vulnerables.
	Impulsar el parque de vivienda social o en alquiler asequible, especialmente, en los ámbitos de mayor desajuste entre precios de mercado y rentas de los hogares.
	Fomentar programas de realojo, erradicación del chabolismo y acompañamiento social.
	Promover medidas que reduzcan el sinhogarismo y faciliten el acceso a la vivienda a las personas sin hogar.
	Diseñar medidas específicas destinadas a la emancipación de los y las jóvenes.
	Garantizar los suministros básicos (electricidad, gas, agua, comunicaciones) a los hogares con insuficientes recursos.
	Luchar contra la pobreza energética, fomentando el bono social y el bono térmico.
	Promover la rehabilitación las viviendas sin las adecuadas condiciones de habitabilidad.
	Regenerar los espacios urbanos más deteriorados.
	Luchar contra el desdoblamiento rural.

En definitiva, se puede observar que las propuestas que se plantean inciden especialmente en los colectivos que a lo largo del trabajo de fin de grado se han identificado como aquellos que tienen mayor riesgo de pobreza, como son las familias con hijos, la población joven, las personas en situación de paro o los que tienen menor nivel de formación. Asimismo, existen diversas propuestas en materia de educación, sanidad y vivienda.

Pero, además de lo anterior, no se puede olvidar que uno de los principales problemas detectados a lo largo del trabajo de fin de grado se refería a que el sistema de protección social español asigna un gasto razonable a las prestaciones contributivas, pero muy reducido a las prestaciones no contributivas. Además, se constataba que las prestaciones no contributivas destinadas a los colectivos formados por familias con hijos y a los más jóvenes eran especialmente reducidas.

A este problema se da respuesta en el documento “España 2050. Fundamentos y Propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo. Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España. Ministerio de la Presidencia 2021”, en el que se

plantean una serie de medidas que parten de la necesidad de aumentar el gasto público en protección social, hasta alcanzar antes de 2050 los niveles de gasto existentes en la Unión Europea.

A partir de ahí, se proponen una serie de medidas concretas, como son que el ingreso mínimo vital y el resto de prestaciones no contributivas tengan un nivel de recursos suficiente que permita asegurar una potente redistribución de la renta, para favorecer a los colectivos que menos hayan podido cotizar a lo largo de su vida laboral. Además, se considera necesario aumentar la cobertura y la cuantía de las prestaciones no contributivas, dentro del marco del ingreso mínimo vital, en los colectivos más vulnerables, como son las familias con hijos a cargo.

Asimismo, se propone acometer una reforma de las prestaciones familiares, en la que se otorgue una mayor importancia a las ayudas directas. En concreto, se propone crear una nueva prestación por crianza de hijos menores de 18 años, dirigida a las familias que están en situación de riesgo de pobreza, pero que no cumplen los requisitos para acceder al ingreso mínimo vital.

Una vez analizadas las propuestas institucionales para luchar contra la pobreza en España, se puede observar que prácticamente todas ellas tienen un denominador común, que consiste en que su aplicación supone incurrir en un mayor nivel de gasto público.

Sin embargo, no podemos olvidar que España tiene unos elevados niveles de déficit público y deuda pública. A finales de 2020, el déficit público en España fue el mayor de toda la Unión Europea, al situarse en el 11% del PIB, frente al 7,2% de la media europea. Por su parte, España fue el cuarto país de la Unión Europea con mayor deuda pública, que en 2020 ascendió al 120% del PIB, frente a 97,3% de la media europea.

No se puede olvidar que los países de la Unión Europea deben cumplir determinadas reglas fiscales que actualmente están en suspenso por motivo de la pandemia, pero que probablemente en un corto plazo volverán a operar. Estas reglas exigen que los Estados miembros de la Unión Europea no tengan niveles de déficit y deuda superiores al 3% y al 60% del PIB, respectivamente.

Por tanto, al menos desde un punto de vista académico, conviene explorar la posible utilización de fórmulas que permitan compaginar aumentos en el gasto público compatibles con el control del déficit y deuda. En este sentido, la meta nº 17 del objetivo nº 17 de la Agenda 2030 podría marcar un camino para encontrar esas fórmulas, pues permite involucrar al sector privado en el cumplimiento de los objetivos, al establecer como meta “fomentar y promover la constitución de alianzas eficaces en las esferas pública, público-privada y de la sociedad civil, aprovechando la experiencia y las estrategias de obtención de recursos de las alianzas”.

Como se ha explicado con anterioridad, el gasto en protección social en España es inferior a la media europea y también es inferior a esa media el gasto en sanidad, educación y vivienda. En estas últimas divisiones de gasto, para que nuestro país pueda acercarse a los niveles europeos, sería necesario acometer inversiones en ámbitos como hospitales, escuelas o construcción de viviendas sociales.

El modelo general para hacer frente a esas inversiones consiste en que son las Administraciones Públicas las que se encargan de la construcción, gestión y financiación de las obras públicas, pero teniendo como únicos recursos los créditos que anualmente se aprueban en los Presupuestos Generales de cada año. En países como España, que tienen la necesidad de reducir significativamente su déficit público, esos créditos presupuestarios en muchas ocasiones no podrían ser suficientes para realizar esas costosas inversiones.

Para hacer frente a ese problema, la meta nº 17 del objetivo nº 17 contempla la posibilidad de que se utilicen fórmulas de colaboración público-privada con la intención de aumentar el gasto en inversión pública y al mismo tiempo contener el impacto de ese gasto en el déficit público.

Las características de esas fórmulas y su impacto en el déficit público se definen en el European system of accounts (ESA 2010)¹⁵, que es la metodología que establece las reglas de la contabilidad nacional que deben aplicar todos los países de la Unión Europea.

¹⁵ European system of accounts ESA 2010. Eurostat. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925693/KS-02-13-269-EN.PDF/44cd9d01-bc64-40e5-bd40-d17df0c69334>

Una de las principales fórmulas de colaboración público-privada se define en el Capítulo 20 del ESA 2010. Se trata de las denominadas Public-private partnerships (PPPs) que se definen como un contrato a largo plazo entre una Administración Pública y una empresa privada, según el cual la empresa privada debe construir un activo que será utilizado para proporcionar unos servicios públicos, siendo la Administración Pública la que comprará esos servicios públicos mediante la realización de pagos regulares a lo largo de un determinado periodo de tiempo.

Por ejemplo, supongamos que las obras de construcción de un hospital duran dos años, con un coste de 1000 millones cada año. Con el modelo tradicional de construcción de las obras públicas con cargo a los presupuestos públicos, cada año que dura la obra habría que imputar al déficit público 1000 millones. Sin embargo, con el modelo PPPs, durante los dos años que dura la construcción, todo el coste lo pagaría la empresa privada y, por tanto, en esos dos años no habría impacto en el déficit público.

Una vez finalizada la construcción e iniciada la fase de explotación, durante un determinado número de años (por ejemplo 20 años) la Administración Pública realizaría pagos periódicos a la empresa privada por la utilización del hospital construido. Los pagos que haga la Administración cada año afectarían al déficit público de ese año, pero lógicamente, al ser muchos años los que la Administración debe pagar a la empresa privada, el importe pagado cada año será inferior a los 1000 millones que hubiera tenido que pagar si toda la obra se hubiera pagado en los dos años que duró la construcción.

En definitiva, esta fórmula supone un diferimiento del déficit público a lo largo de varios años, que permite que el impacto en el déficit de cada ejercicio sea menor y, por tanto, menores los créditos presupuestarios necesarios cada año. Por último, cabe decir que para que esta fórmula opere de la manera que se ha descrito, el ESA 2010 exige que la empresa privada asuma la mayor parte de los riesgos de la inversión, lo que significa que debe asumir el riesgo de la construcción y además debe asumir al menos uno de los dos riesgos restantes, que son el riesgo de demanda o el riesgo de disponibilidad.

Para finalizar, cabe realizar una consideración sobre esta materia. Para que esta fórmula permita trasladar el impacto del déficit público derivado de las inversiones a lo largo de un elevado número de años, es necesario que la empresa privada asuma riesgos significativos, lo que significa que la empresa estaría asumiendo hipotéticamente un

riesgo de mayores costes. Por tanto, puede ocurrir que la tasa de retorno que la empresa exija a la Administración por los pagos periódicos que esta tiene que realizar durante muchos años sea muy alta, para así poder rentabilizar los mayores costes.

Es decir, en el cómputo global, la utilización de esta fórmula podría resultar más cara que la utilización del método tradicional. En consecuencia, sería conveniente que, antes de acometer una obra mediante esta fórmula, se evaluase previamente el coste real de la misma y se comparase con el coste que supondría la financiación por el método tradicional.

Para finalizar con una reflexión de carácter general, debe tenerse en cuenta que estas inversiones siempre están destinadas a prestar un servicio público, de modo que la responsabilidad del servicio que se presta siempre será de las Administraciones Públicas. Por ello, deberán tenerse en cuenta aspectos que vayan más allá de la mera maximización del beneficio económico, como por ejemplo la calidad del servicio o el lugar donde se presta. Esto es así porque en el tema que se ha tratado a lo largo de este trabajo de fin de grado, el objetivo principal es garantizar que todos los ciudadanos tengan derecho a una vida digna, y esta es una responsabilidad que en última instancia le corresponde fundamentalmente al Estado y al resto de las Administraciones Públicas.

9. BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR, Comité Español (2018). ¿Qué es desigualdad, qué tipos existen y qué consecuencias tiene? Retrieved 23 March 2022, from: <https://eacnur.org/blog/que-es-desigualdad-que-tipos-existen-y-que-consecuencias-tiene-tc-alt45664n-o-pstn-o-pst/>
- ACUERDO por el que se aprueba el "Plan de Acción para la Implementación de la Agenda 2030: hacia una Estrategia Española de Desarrollo Sostenible". Referencia del Consejo de Ministros, viernes 29 de junio de 2018. Retrieved 27 November 2021, from: <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/290618-agenda2030.aspx>
- Alfaro, M., Arias, S. y Gamba, A. (2019) Agenda 2030 Claves para la transformación sostenible. Retrieved 22 March 2022, from: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=733949>
- Araujo, J., y Toledano, J. (2017). El derecho a no ser pobre: la lucha contra la pobreza en España en el marco de la estrategia Europa 2020. Retrieved 20 December 2021, from: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6093918>
- Baratz, M.S. y Grigsby, W.G. (1972). Thoughts on poverty and its elimination published on the Journal of social policy: the journal of the Social Policy Association
- Bruce, B. (2017). El rol del sector privado en la Agenda 2030. Retrieved 23 March 2022, from: https://www.cidob.org/es/articulos/monografias/objetivos_de_desarrollo_sostenible/el_rol_del_sector_privado_en_la_agenda_2030
- Caloca, O.R., Leriche, C.E. y Briseño, N. (2016). La pobreza desde las teorías de Ricardo y Sen. Retrieved 22 March 2022, from:

<https://www.redalyc.org/pdf/413/41352781007.pdf>

- Cantó, O. (2011). Menores en riesgo de pobreza en España. Retrieved 22 March 2022, from: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3801704>
- Condiciones de vida en Europa: pobreza y exclusión social. EUROSTAT Statistics explained. Año 2020. Retrieved 15 January 2022, from: https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_poverty_and_social_exclusion#Key_findings
- Consejo europeo de Lisboa 23 y 24 de marzo 2000. Conclusiones de la Presidencia. Retrieved 14 January 2022, from: https://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm
- El estado de la pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2020. 11º Informe 2020. Retrieved 12 January 2022, from: <https://www.eapn.es/estadodepobreza/ARCHIVO/documentos/informe-ARPE-2021-contexto-nacional.pdf>
- El Sistema Público de Servicios Sociales. Informe de rentas mínimas de inserción. Año 2020. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030. Retrieved 12 January 2022, from: https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/servicios-sociales/r-minimas//InformeRentasMinimasInserc_2020.pdf
- Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Instituto Nacional de Estadística. Año 2020. Retrieved 29 December 2021, from: https://www.ine.es/prensa/ecv_2020.pdf
- Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019 - 2023. Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 (2019). Retrieved 7 November 2021, from https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/inclusion/contenido-actual-web/estrategia_es.pdf

- Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrado. Retrieved 5 January 2022, from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aem0028>

- European system of accounts ESA 2010. Eurostat. Retrieved 22 March 2022, from: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925693/KS-02-13-269-EN.PDF/44cd9d01-bc64-40e5-bd40-d17df0c69334>

- Evolución de la pobreza en España 2009-2019 Principales indicadores. Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social (2020). Retrieved 22 December 2021, from: https://www.mdsocialesa2030.gob.es/derechos-sociales/inclusion/contenido-actual-web/evolucion_indica_pobreza_09_19.pdf

- España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo. Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España. Ministerio de la Presidencia 2021. Retrieved 15 December 2021, from: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf

- Faura-Martínez, U., Lafuente-Lechuga, M. y García-Luque. (2016). Riesgo de pobreza o exclusión social: evolución durante la crisis y perspectiva territorial. Retrieved 23 March 2022, from: https://www.jstor.org/stable/pdf/24898012.pdf?refreqid=excelsior%3A11752d8212e860a7266f453abbc6c2d&ab_segments=&origin

- Fernández, G.M., García, M.C. y Escribano, C. (2018). Salud y pobreza, ODS de la Agenda 2030, ¿un reto posible de alcanzar? Retrieved 22 March 2022, from: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7135791>

- Fields, G.S. (2001). Qualitative and Quantitative Poverty Appraisal: Complementarities, Tensions and the Way Forward. Retrieved 27 February 2022, from:

https://ageconsearch.umn.edu/record/127652/files/Cornell_Dyson_wp0105.pdf

- George, V. (2004). Global Social Problems. Retrieved 3 March 2022, from:
https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=Gse4sgZ4tO0C&oi=fnd&pg=PA62&dq=vic+George,+1998+poverty&ots=KFcwfPbsJH&sig=yoZnYb2kJ-NsW3_VVIOBsxkFkVs#v=onepage&q=vic%20George%2C%201998%20poverty&f=false
- Gómez, C (2017). Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): una revisión crítica. Retrieved 23 March 2022, from:
https://www.cvongd.org/ficheros/documentos/ods_revision_critica_carlos_gomez_gil.pdf
- Government expenditure by function for European Union (27 countries). 2019 (% of GDP). Retrieved 27 November 2021, from:
<https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/cofog/>
- Hernández Licona, G., Aparicio Jiménez, R., Mancini, F. (2018). Pobreza y derechos sociales en México. Retrieved 1 March 2022, from:
<https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Pobreza-derechos-sociales.pdf>
- Hill, R.P. y Adrangi (1999). Global Poverty and the United Nations. Retrieved 4 March 2022, from:
<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/074391569901800201>
- IMF Working Paper. Effectiveness and Equity in Social Spending: The Case of Spain. 2020 International Monetary Fund. Retrieved 12 January 2022, from:
<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/01/30/Effectiveness-and-Equity-in-Social-Spending-The-Case-of-Spain-48936>
- Informe sobre la Clasificación de las funciones de las Administraciones Públicas (COFOG). 2016-2020. Intervención General de la Administración del Estado. Retrieved 13 January 2022, from:

https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Documents/AAPP_AFuncional%202016-2020.pdf

- Informe del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 sobre la estrategia nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social 2019-2023. Aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros 22 de marzo de 2019. Retrieved 13 January 2022, from: https://www.eapn.es/ARCHIVO/documentos/noticias/1553262965_estrategia_p_rev_y_lucha_pobreza_2019-23.pdf
- Larrú, J. (2016). Medición multidimensional de la pobreza: estado de la cuestión y aplicación al ODS-1. Retrieved 23 March 2022, from: <http://www.revistas.usb.edu.co/index.php/Cooperacion/article/view/2540>
- Liñan, Y.I., Mejia, L. y Ospino, D.E. (2021). La Agenda 2030 los desafíos al Estado y a la democracia. Retrieved 22 March 2022, from: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7929200>
- Llano, J.C. (2015). Seguimiento del indicador de riesgo de pobreza y exclusión social en España. Retrieved 23 March 2022, from: http://ibdigital.uib.es/greenstone/collect/portal_social/index/assoc/eapn0036.dir/eapn0036.pdf
- Mathus, M.A. (2008) Principales aportaciones teóricas sobre la pobreza. Retrieved 1 March 2022, from: <https://www.eumed.net/rev/cccss/02/mamr.htm>
- Martínez, J. (2013). La incidencia distributiva del gasto público en educación y sanidad en España. Retrieved 15 January 2022, from: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5223376>
- Messenger, G. (2017). Desarrollo Sostenible y Agenda 2030. Retrieved 22 March 2022, from: http://www.revista-redi.es/wp-content/uploads/2017/07/10_11_foro_1_junto-3.pdf

- Negre, M. y Cuesta, J. (2017). La lucha contra la desigualdad en la Agenda 2030. Retrieved 22 March 2022, from: https://www.cidob.org/es/articulos/monografias/objetivos_de_desarrollo_sostenible/la_lucha_contra_la_desigualdad_en_la_agenda_2030

- Objetivos de Desarrollo Sostenible (ONU). Retrieved 7 November 2021, from: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

- Orden HAC/641/2020, de 14 de julio, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado 2021. BOE de 15 de julio de 2020. Retrieved 17 December 2022, from: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-7863>

- Pantazis, C., Gordon, D. y Levitas, R. (2006). The concept and measurement of poverty. Retrieved 4 March 2022, from: https://www.poverty.ac.uk/sites/default/files/poverty-and-social-exclusion_chap2.pdf

- Ramos, A.J. (2016). Pobreza y exclusión social en España. ¿Hemos salido todos de la crisis económica? Retrieved 22 March 2022, from <https://repositorio.comillas.edu/rest/bitstreams/32150/retrieve>

- Real Decreto Ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública. BOE de 11 de marzo de 2020. Retrieved 16 February 2022, from: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-3434

- Real Decreto Ley, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. BOE de 18 de marzo de 2020. Retrieved 16 February 2022, from: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-3824>

- Real Decreto 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital. BOE de 1 de junio de 2020. Retrieved 16 February 2022, from: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-5493>
- Rowntree, B.S. (1901). Poverty, A Study of Town Life.
- Sanmartín, O. (2021). La pandemia del Covid-19 dispara la pobreza extrema: crecen en más de un millón las personas con privaciones materiales severas. Retrieved 22 March 2022, from: <https://www.elmundo.es/espana/2021/11/04/6183ee6bfc6c8379758b472d.html>
- Sen, A. (1992). Sobre conceptos y medidas de pobreza. Retrieved 4 March 2022, from: <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/sobre-conceptos-y-medidas-de-pobreza.pdf>
- Townsend, P. (1979). Poverty in the United Kingdom. A Survey of Household Resources and Standards of Living. Retrieved 4 March 2022, from: <https://www.poverty.ac.uk/system/files/townsend-book-pdfs/PIUK/piuk-whole.pdf>
- Verdiales, D.M. (2019). Los derechos humanos en las estrategias de erradicación de la pobreza agenda 2030. Retrieved 22 March 2022, from: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7254053>