

# AYUDAS SOCIALES Y PRECARIEDAD DE CONDICIONES DE VIDA: ESPAÑA 1995-2010<sup>1</sup>.

Rafael Castelló (UV), Manuel Hidalgo (UC3M)

## 1. Introducción

El objetivo de este trabajo es examinar la incidencia que tienen las ayudas monetarias en protección social (los denominados *social benefits*) sobre las condiciones de vida de los españoles durante el periodo 1995-2010. En España, el análisis de tales ayudas no es nuevo (ver por ejemplo, Adelantado y Calderón, 2005; Navarro y Reynolds, 2007). No obstante, dichos trabajos han abordado la relación entre ingresos y pobreza, evaluando cómo el gasto público en transferencias sociales disminuye el riesgo de pobreza<sup>2</sup>. Aquí proponemos indagar dicho impacto sobre la precariedad de las condiciones de vida. Entendiendo la precariedad de las condiciones de vida como el acceso limitado a las condiciones socialmente necesarias para llevar a cabo una vida autónoma (Cavia y Martínez, 2013).

A nuestro juicio, el concepto de precariedad es más completo y recoge con mayor precisión la complejidad de las interacciones entre las dimensiones que configuran las condiciones de vida de la ciudadanía. Y, por tanto, puede ser considerado como indicador de los avances y retrocesos sociales. Unos avances y retrocesos con los que se comprometen las políticas sociales.

Desde luego, las ayudas sociales monetarias sólo impactan sobre la precariedad de los ingresos, de ahí que nos interese, en un primer momento, calcular cómo se modifica la situación de los individuos antes y después de las ayudas. Las transferencias monetarias son sólo una parte de la política social y la precariedad no sólo depende de dichas transferencia dinerarias, también existen las transferencias sociales en especie, los servicios ofrecidos directamente por el Estado. En esta ponencia nos proponemos investigar si las ayudas sociales monetarias tienen un impacto muy limitado en su eficacia y no sacan a los ciudadanos y ciudadanas de una situación que de provisional pasa a permanente o si, por el contrario, tienen un impacto limitado pero positivo. Se examinará el periodo comprendido entre 1995 y 2010. Ello por varias razones. Primero, durante dicha etapa se produce una recuperación de la economía española y gobiernan dos partidos con orientaciones ideológicas muy diferentes, por lo que podemos analizar posibles impactos diferenciados. Segundo, para esos años contamos con datos del Panel de Hogares y de la Encuesta de Condiciones de Vida. Por último, para el análisis se han escogido periodos de cinco años con el fin de captar posibles cambios.

---

<sup>1</sup> Ponencia elaborada en el marco del proyecto de investigación ‘Respuestas sociales a la crisis y procesos de precarización de la vida en la sociedad contemporánea: Bélgica, España, Francia, Italia y Portugal’ del MICINN 2012-2014 (CSO2011-23252), dirigido por Benjamín Tejerina. Este documento forma parte de un trabajo más amplio en el que también participa Isis M. Sánchez (UCLM).

<sup>2</sup> En la literatura, es común denominar como “pobre” a una persona que tiene unos ingresos por debajo del 60% de la mediana nacional del total del ingreso.

El trabajo está estructurado en cuatro apartados. Primero, realizamos una breve síntesis de la evolución del Estado de bienestar en España desde la década de los noventa hasta el 2010. Se destacan algunas de sus principales características, y se presta especial atención al gasto en protección social y algunos cambios en las políticas y/o el contexto que permiten entender los cambios que se hayan podido producir en algunas transferencias sociales que analizamos posteriormente. A continuación, abordamos el concepto de precariedad, proponiendo una serie de índices sobre la situación de bienestar de los ciudadanos (afluencia, normalidad y precariedad). Tercero, analizamos el impacto de las transferencias monetarias sobre las condiciones de vida, observando, como ya indicamos, cómo inciden aquéllas en la precariedad de ingresos, así como en la modificación de la precariedad de las condiciones de vida, para poder determinar quiénes son los beneficiarios de estas ayudas sociales. Unas consideraciones finales cierran el estudio.

## **2. El Estado de bienestar en España**

Dentro de la periodización que suele establecerse del Estado de bienestar español tras la (re)instauración de la democracia, el periodo 1995-2010 cubre básicamente dos fases: europeización (1996-2005) y recalibración (reajuste, 2006-2010) (Rodríguez Cabrero, 2011)<sup>3</sup>.

Conviene destacar que a principios de los años noventa había culminado la fase de consolidación del Estado de bienestar. A partir de 1993, y hasta 2004, asistimos a la fase de europeización que se caracterizará por la estabilización y la contención del gasto (Rodríguez Cabrero, 2008: 735). La breve pero intensa crisis económica de principios de la década de los noventa y la decidida apuesta de las elites político-partidistas por ingresar en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria actuarán como un corsé sobre el gasto social. Además, la presión sobre las cuentas públicas se incrementará como consecuencia, por ejemplo, de las elevadas tasas de paro y el envejecimiento de la población. A lo anterior hay que añadir fenómenos novedosos como la inmigración. Por otra parte, durante los gobiernos del Partido Popular (1996-2004), el mercado adquirirá mayor importancia en la provisión de ciertos servicios sociales respecto a la etapa de los gobiernos socialdemócratas (1982-1996) (González Temprano, 2003), muy en sintonía con el dominio de la ideología neoliberal en el ámbito internacional, que tanto impacto tendrá en los debates sobre los límites y restricciones del Estado de bienestar y la necesaria redefinición del papel asignado al sector público (Muñoz de Bustillo, 2000). Asimismo, a partir de los años noventa se extiende el sistema de asistencialización. No obstante lo anterior, el Estado de bienestar español mantendrá sus rasgos esenciales a pesar de los cambios institucionales que se introducen, por ejemplo, para mejorar la coordinación de la gestión de políticas sociales en el marco del desarrollo del Estado autonómico, y las modificaciones en diversas políticas, por ejemplo en la sanidad, el sistema de pensiones, la protección por desempleo o el mercado de trabajo (Guillén y Petmesidou, 2008). Incluso se realizará algún avance en materia de conciliación de la vida laboral y familiar al aprobarse una ley en 1999.

A partir de 2004 y hasta la crisis económica reciente, que se deja sentir con fuerza a partir de 2010, nos encontramos ante la presencia de una fase adaptativa en la que no sólo

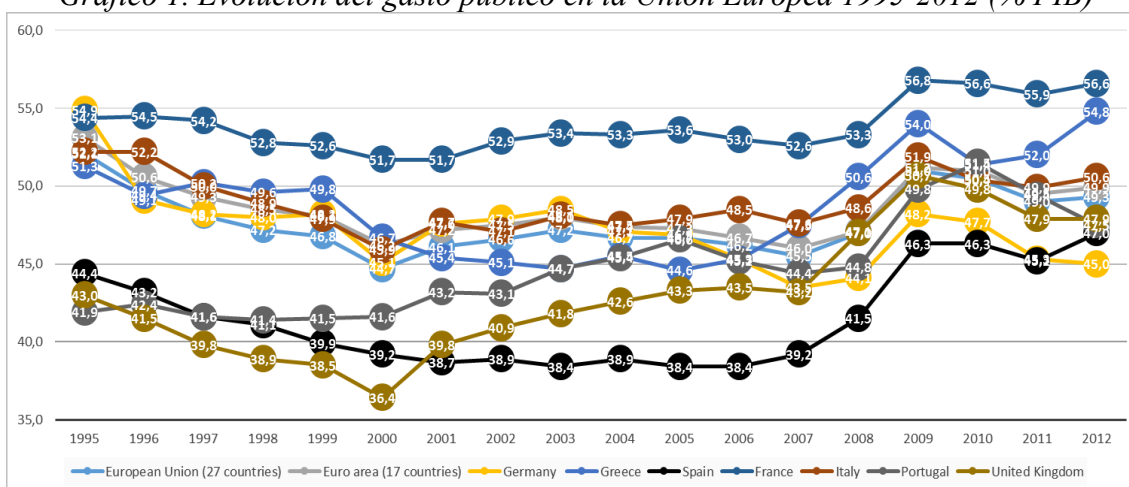
---

<sup>3</sup> Las anteriores son expansión (1975-1985) y consolidación (1986-1995).

continúan algunas reformas en materia de pensiones y sanidad sino que además se reconocen nuevos derechos sociales a las personas en situación de dependencia (esta última conquista conoce un retroceso importante tras las elecciones generales de 2011), población inmigrante, igualdad de género (2007) y en la lucha contra la exclusión social. Con todo, la ampliación de derechos se realizará vigilando el crecimiento del gasto social, de ahí las limitadas cuantías disponibles para algunas políticas (como por ejemplo, dependencia), constituyendo un lastre para su éxito.

Aunque el Estado de bienestar en España ha conocido un proceso de transformaciones permanente desde su consolidación, se han mantenido sus pilares en las dos últimas décadas. Hasta la fecha, no existe evidencia empírica para sostener que se han llevado a cabo recortes generalizados, si bien se han producido modificaciones sustantivas en algunas políticas como ya señalamos (pensiones, sanidad) y reducciones en otras (prestaciones por desempleo) (del Pino y Ramos, 2009: 340-341). En otros ámbitos, se ha procedido a un reconocimiento al menos formal de nuevos derechos. En el gráfico 1 puede observarse esa tendencia a la contención y ligera disminución del gasto durante la década de los noventa, que conoce un importante crecimiento a partir de 2009 como consecuencia de la crisis. Dicha evolución contrasta con otras economías importantes del ámbito, de la UE y con países del sur de Europa, al menos hasta la llegada de la crisis. Y es justamente la profundidad de la crisis por la que atraviesa España, la que plantea de nuevo el interrogante sobre la sostenibilidad económico-financiera de su régimen de bienestar.

Gráfico 1. Evolución del gasto público en la Unión Europea 1995-2012 (% PIB)



Fuente: Elaboración propia. Eurostat, *General government expenditure by function*. Consultada el 04/08/2013.

Realizada una breve descripción de su trayectoria, conviene destacar algunas de las principales características del Estado de bienestar en España hasta 2010:

1. Universalización no uniforme de servicios (principalmente sanidad y educación) y de las prestaciones económicas. Además, la protección social es limitada en materias como el desempleo, la vivienda, la lucha contra la exclusión o los servicios sociales (Rodríguez Cabrero, 2004: 114). El proceso de universalización ha ido acompañado de una contención, incluso disminución en ciertos casos, del gasto en las prestaciones económicas. No obstante, en algunas coyunturas los gobernantes han realizado concesiones fruto de reivindicaciones sociales. La

evolución de los componentes del gasto público durante el periodo objeto de examen puede verse en la tabla 1.

*Tabla 1. Evolución de los componentes del gasto público en España 1995-2011 (% PIB)*

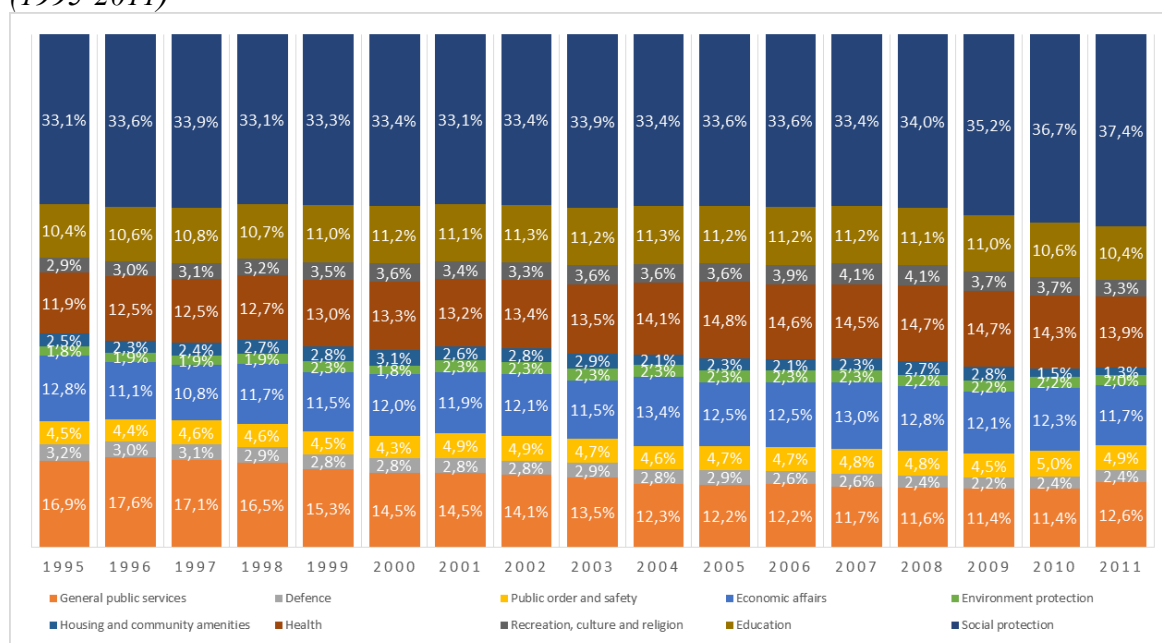
	Total	General public services	Defence	Public order and safety	Economic affairs	Environment protection	Housing and community amenities	Health	Recreation, culture and religion	Education	Social protection
1995	44,4	7,5	1,4	2,0	5,7	0,8	1,1	5,3	1,3	4,6	14,7
1996	43,2	7,6	1,3	1,9	4,8	0,8	1,0	5,4	1,3	4,6	14,5
1997	41,6	7,1	1,3	1,9	4,5	0,8	1,0	5,2	1,3	4,5	14,1
1998	41,1	6,8	1,2	1,9	4,8	0,8	1,1	5,2	1,3	4,4	13,6
1999	39,9	6,1	1,1	1,8	4,6	0,9	1,1	5,2	1,4	4,4	13,3
2000	39,2	5,7	1,1	1,7	4,7	0,7	1,2	5,2	1,4	4,4	13,1
2001	38,7	5,6	1,1	1,9	4,6	0,9	1,0	5,1	1,3	4,3	12,8
2002	38,9	5,5	1,1	1,9	4,7	0,9	1,1	5,2	1,3	4,4	13,0
2003	38,4	5,2	1,1	1,8	4,4	0,9	1,1	5,2	1,4	4,3	13,0
2004	38,9	4,8	1,1	1,8	5,2	0,9	0,8	5,5	1,4	4,4	13,0
2005	38,4	4,7	1,1	1,8	4,8	0,9	0,9	5,7	1,4	4,3	12,9
2006	38,4	4,7	1,0	1,8	4,8	0,9	0,8	5,6	1,5	4,3	12,9
2007	39,2	4,6	1,0	1,9	5,1	0,9	0,9	5,7	1,6	4,4	13,1
2008	41,5	4,8	1,0	2,0	5,3	0,9	1,1	6,1	1,7	4,6	14,1
2009	46,3	5,3	1,0	2,1	5,6	1,0	1,3	6,8	1,7	5,1	16,3
2010	46,3	5,3	1,1	2,3	5,7	1,0	0,7	6,6	1,7	4,9	17,0
2011	45,2	5,7	1,1	2,2	5,3	0,9	0,6	6,3	1,5	4,7	16,9

Fuente: Elaboración propia. Eurostat, *General government expenditure by function*. Consultada el 04/08/2013.

2. La descentralización político-administrativa en los últimos treinta años ha permitido a las Comunidades Autónomas (CCAA) adquirir mayor relevancia en la elaboración y ejecución de las políticas sociales. El protagonismo de las CCAA ha sido reforzado por la vigencia del principio de subsidiariedad en el proceso de integración europea (Moreno, 2001). En la arquitectura multinivel desarrollada para la provisión de asistencia social y servicios sociales, restaría por definir bien los cometidos de los municipios que principalmente proveen prestaciones asistemáticas y contingentes (Moreno, 2001: 78-79). El proceso descentralizador ha sido complejo, asimétrico, no lineal, además de estar sujeto a continuas negociaciones (Gallego, Gomà y Subirats, 2004: 76). Al efecto, basta señalar que las siete Comunidades Autónomas que tenían el techo competencial más alto a comienzos del siglo XXI han seguido estrategias de intervención pública no homogéneas y en sus territorios se han conformado constelaciones de actores diferentes en el desempeño de funciones de bienestar (Gallego, Gomà y Subirats, 2004: 213-229). La incidencia de la dinámica autonómica en el desarrollo del Estado de bienestar ha sido objeto de una doble reflexión. Por una parte, se considera que las administraciones autonómicas están más cercanas al ciudadano y que en algunos ámbitos incluso han podido innovar (piénsese, por ejemplo, en las rentas mínimas de inserción). Por otro lado, se ha llamado la atención sobre las dificultades en la coordinación de políticas, ante la pérdida del papel articulador del Estado central, a la vez que aparecen problemas de vertebración territorial al aumentar las desigualdades entre regiones (Rodríguez Cabrero, 2004: 93).
3. Como en otros países del sur de Europa, la familia ha desempeñado un papel importante en la producción y provisión de bienestar social —recordemos, quizás la institución más importante en estos países respecto a otros regímenes de bienestar—. En particular, sobre las mujeres ha recaído tradicionalmente el mayor peso ya que realizaban diversas tareas domésticas y asumían el cuidado de

familiares. Con los cambios socio-económicos de las últimas décadas, muchas de ellas comenzaron a compaginar actividad laboral y el trabajo en casa. Estas denominadas “supermujeres” contribuían a la cohesión social y eran identificables en todas las clases sociales y regiones del país (Moreno, 2004: 136). Sin embargo, las nuevas generaciones de mujeres parecieran menos dispuestas, o no tienen la posibilidad, de conciliar ambas funciones como sucedía en el pasado. Y ello plantea problemas y retos para el Estado de bienestar español ya que se genera un vacío al encararse no sólo viejos sino también nuevos riesgos sociales, como el cuidado de mayores y niños, el desempleo juvenil o los padres jóvenes trabajadores. Aunque parte de la situación pudiera sortearse recurriendo al sector privado y, en menor medida, al voluntariado, es obvio que los cambios en la estructura familiar española unido a la entrada en la agenda política de cuestiones de género presionan para que produzcan modificaciones significativas en las políticas de bienestar (Moreno, 2004: 152-154; OCDE, 2011; CES, 2013).

Gráfico 2. Evolución de la participación de las funciones en el gasto público en España (1995-2011)



Fuente: Elaboración propia. Eurostat, *General government expenditure by function*. Consultada el 04/08/2013.

4. Los estudiosos también han destacado del denominado *welfare mix* (agregado de bienestar) español el doble proceso de privatización y socialización parciales que ha tenido lugar en las últimas dos décadas (Rodríguez Cabrero, 2004: 93, 2008: 745-746; Moreno, 2009: 8). Por un lado, asistimos a una mayor presencia del sector privado en la provisión de algunos servicios que cuentan con financiación estatal (por ejemplo, educación y sanidad). Además, la contención del gasto social (véase tabla 1) también ha incidido en que la iniciativa privada sea dominante en mercados como el de la vivienda o que cobre cierta relevancia en los planes de pensiones. Por otro lado, en el contexto del desarrollo del Estado autonómico conviene destacar el papel creciente de las redes sociales (Gallego, Gomà y Subirats, 2004) o del

denominado del Tercer Sector<sup>4</sup> en la asistencialización de los servicios sociales, así como en varios ámbitos de la política social, tales como inmigración, la atención a las personas dependientes y la exclusión social (Marbán Gallego, 2007).

5. Finalmente, cabe destacar otros dos rasgos: tendencia al consenso y a la concertación entre los principales actores involucrados en las políticas de bienestar que cuentan con una amplia legitimación entre los ciudadanos (Rodríguez Cabrero, 2008: 746). También, las repercusiones que en materia de protección social ha tenido el proceso de integración europea, a pesar de los déficits que todavía se observan (Navarro, 2004; Gallego, Gomà y Subirats, 2004b; Guillén y Petmesidou, 2008).

En teoría, el welfare mix español debería contribuir a corregir desigualdades y mejorar las condiciones de vida de la población más perjudicada por el mercado. En conjunto, si bien el modelo de protección social español tiene elementos positivos, uno de los déficits más importantes que veremos a continuación es su incapacidad para reducir significativamente las tasas de pobreza y precariedad, confirmando así lo señalado por estudios anteriores (Rodríguez Cabrero, 2008: 748-757).

#### **4. Precariedad vital: concepto y medición**

La política social española vive un periodo de europeización entre 1996 y 2000, en el marco del Tratado de Maastricht y la Estrategia de Lisboa. La agenda de política social europea iniciada en 2000, como parte de la Estrategia de Lisboa para combatir la pobreza, la exclusión social y la discriminación, se concreta en 2010 en la estrategia *Europa 2020* (Comisión Europea, 2010). Es una estrategia que tiene como objetivo un crecimiento inteligente (desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación), sostenible (promoción de una economía que haga un uso más eficaz de los recursos, que sea más verde y competitiva) e inclusivo (fomento de una economía con alto nivel de empleo que tenga cohesión social y territorial). Para ello, entre otras, establece metas sobre el empleo y la reducción de la pobreza. Concretamente, pretende reducir en 20 millones las personas que se encuentran en la pobreza o en riesgo de pobreza y exclusión. Para ello, *Europa 2020* promueve acciones en todo el abanico de políticas: mercado laboral, apoyo a la renta mínima, sanidad, educación, vivienda y acceso a cuentas bancarias básicas. Y también la producción de evidencias sobre las políticas que funcionan y las que no funcionan.

Con este objetivo, se utiliza el indicador AROPE (*At Risk Of Poverty and/or Exclusion*). Este indicador está compuesto por la agregación de indicadores sobre el nivel de renta (umbral de la pobreza), la privación material severa y la intensidad laboral del hogar (Unión Europea, 2013). Esta información se intenta conseguir, homogeneizar y comparar por medio de la Encuesta de Condiciones de Vida (EU-SILC), realizada por cada país, pero con la coordinación de Eurostat (Atkinson y Marlier, 2010). Con estos indicadores, España no solo no se ha acercado a los objetivos de la estrategia Europa 2020, sino que se aleja. De hecho, entre 2005 y 2008, antes de la crisis económica, en nuestro país la población en

---

<sup>4</sup> Las entidades más importantes que lo integran pueden agruparse en tres grupos: i) asociaciones y fundaciones no lucrativas que persiguen en diversos ámbitos sociales fines de interés general, ii) las denominadas “entidades singulares” (Cruz Roja, Cáritas, ONCE), iii) entidades de economía social (cooperativas, mutualidades y sociedades laborales), véase Marbán Gallego (2007: 156).

riesgo de pobreza y exclusión (AROPE) creció en unas 300.000 personas, al pasar de 10.045.000 a 10.340.000 (datos de Eurostat). Este crecimiento, además, se debió al aumento de población en situación de pobreza después de las ayudas sociales, mientras que la población en hogares con baja intensidad laboral o con privación material severa descendía. Por lo tanto, antes de la crisis, las políticas sociales no eran capaces de corregir la tendencia al aumento de la pobreza. El problema se agudiza con la crisis económica, de manera que, entre 2008 y 2011, la población española en riesgo de pobreza y exclusión social aumenta en 2 millones de personas. En sólo tres años, la población en situación de pobreza en España se ha incrementado en más de un millón de personas, las personas que residen en hogares con baja intensidad laboral han crecido en más de dos millones y las que sufren privación material severa en unas cuatrocientas mil. Una situación que las políticas sociales son incapaces de corregir.

Así lo señalan los informes nacionales e internacionales. Según el informe 3/2013 del Consejo Económico y Social, España se encuentra a la cabeza de la desigualdad en la Unión Europea (CES, 2013: 55). Una desigualdad, la española, que sólo se redujo entre 1985 y 1990, para crecer entre 1990 y 1995, estabilizarse en niveles elevados entre 1995 y 2007, y volver a crecer desde 2007 hasta hoy. Igualmente, los informes de la OCDE señalan que los efectos de las políticas sociales sobre la reducción de la desigualdad son menos efectivos desde mediados de los años noventa (OCDE, 2011). Los mismos informes también indican que el impacto de la política social en la corrección de desigualdad depende más del número de perceptores que de las cantidades percibidas.

Aun siendo considerable el esfuerzo realizado con la finalidad de obtener una información comparable entre países, respecto a la consecución de los objetivos establecidos, no se consigue una medición compleja sobre las condiciones de vida de la población europea. Se mantienen separadas dimensiones altamente correlacionadas como son la pobreza, la salud, la educación, las condiciones de la vivienda o las condiciones laborales, sin llegar a integrarlas en una observación de las condiciones de vida. De hecho, en los informes generados al respecto, se mantienen separadas estas dimensiones, de manera que no se capta en qué medida la disposición de una vivienda en propiedad o de una formación universitaria o de un empleo estable (por poner sólo algunos ejemplos), modifican o no las condiciones de vida generales de la ciudadanía. Además se generan mediciones nominales que señalan proporciones de población que se sitúan por debajo de determinados umbrales, pero no mediciones escalares que permitan comparar los cambios en los niveles (Atkinson y Marlier, 2010). Para superar estas dificultades, se podría utilizar una concepción más compleja sobre las condiciones de vida, una concepción que enriqueciera la mera medición del nivel de renta, o de la privación del hogar o de la intensidad del trabajo, y que las integrara en una propuesta más compleja junto a los niveles de educación o la situación de la salud.

El concepto de precariedad consigue estas finalidades. Es un término que, además, aparece vinculado al Estado de bienestar y sus políticas de integración y exclusión: desde las familias vulnerables y la precariedad en el trabajo hasta la *condición precaria* o *precariado* (Castel, 2007). Desde este punto de vista, la precariedad vital puede entenderse, como lo hacen Cavia y Martínez, como una “situación caracterizada por una restricción, imposibilidad o limitación de acceso a las condiciones, exigencias y recursos que se consideran necesarios para plantearse y llevar a cabo una vida autónoma” (Cavia y Martínez, 2013). Se trata, por tanto, de una categoría que:

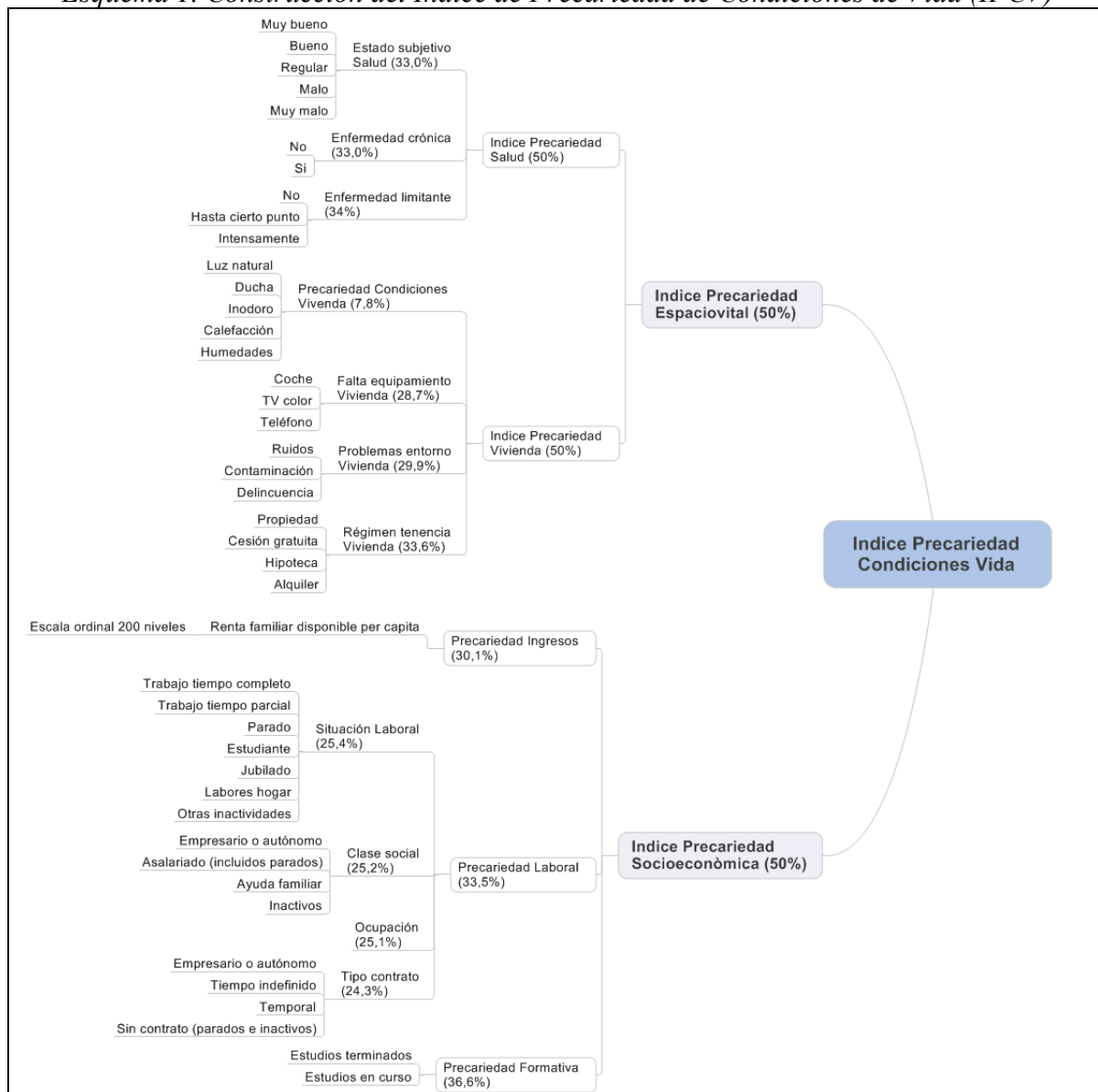
- es relacional y permite observar cómo se modifican las situaciones respecto a la posición central de la población, grupo o categoría social que se estudie, pero también cómo interactúan las dimensiones o ámbitos vitales.
- asocia la condición o situación del individuo al contexto.
- como proceso, tiene que ver con la entrada en zona de riesgo respecto al acceso a recursos y capacidades, como el trabajo, la remuneración, la formación, la vivienda, la salud, las relaciones sociales, etc.
- permite que los niveles de restricción o ausencia puedan tener grados de intensidad diversos respecto a los recursos medios de la sociedad.
- facilita la observación del grado de normativización institucional, ya que las instituciones participan en la consolidación o remoción de los niveles de precariedad.

Proponemos la medición de la precariedad de condiciones de vida a partir de las informaciones facilitadas por el INE con el Panel de Hogares, para los años 1995 y 2000, y la Encuesta de Condiciones de Vida, para los años 2005 y 2010. Esto significa que, con la última referencia situada en la encuesta de 2010 (con datos relativos a 2009), el impacto de la crisis todavía no se dejará sentir de forma significativa. Sin embargo, nos permitirá observar los impactos de las políticas sociales sobre la desigualdad y las condiciones de vida de la población durante el período de crecimiento previo a la crisis.

Con estas fuentes, se ha recogido información sobre la Precariedad de Ingresos (por medio de la renta disponible del hogar per cápita, incluidas las ayudas sociales), la Precariedad Formativa (por medio de los años estudiados) y la Precariedad Laboral (por medio de la situación laboral, la relación con los medios de producción, la ocupación y el tipo de contrato), con la que se ha construido un indicador de Precariedad Socioeconómica. Asimismo, se obtienen informaciones sobre la Precariedad de la Vivienda (por medio de la falta de determinado equipamiento del hogar, los problemas del entorno residencial y el régimen de tenencia de la vivienda) y la Precariedad de la Salud (por medio de la percepción subjetiva del estado de salud, la situación de enfermedad crónica y la condición de limitante de la enfermedad), para construir un indicador de Precariedad Espacio vital. Con los indicadores de Precariedad Socioeconómica y de Precariedad Espacio vital combinados se construye un indicador global de Precariedad de Condiciones de Vida. En el esquema 1 queda reflejada la composición de este Índice de Precariedad de Condiciones de Vida.



### Esquema 1. Construcción del Índice de Precariedad de Condiciones de Vida (IPCVC)

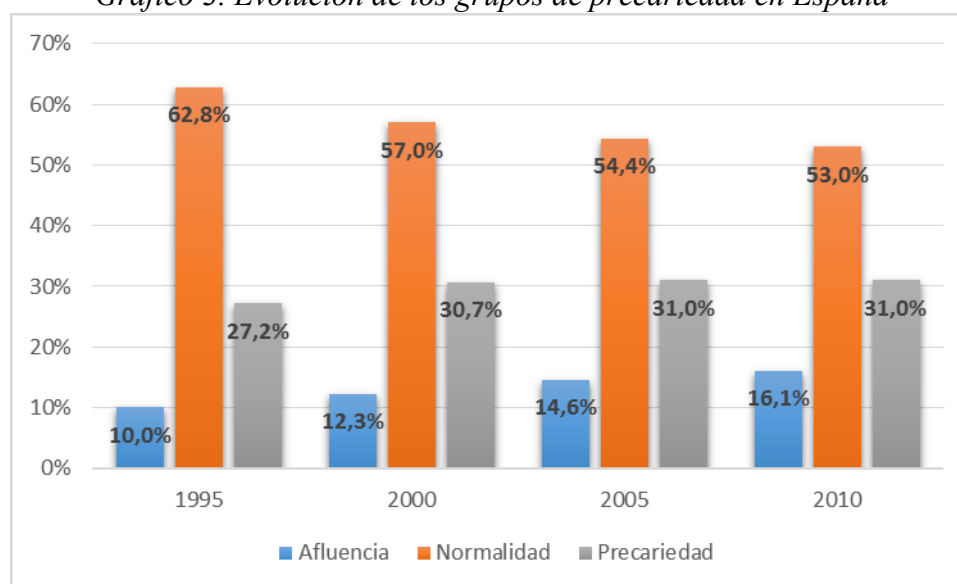


Fuente: Elaboración propia.

Cada indicador de precariedad oscila entre un valor 0, para aquellas personas que residen en hogares en ausencia de precariedad, y un valor 10 para aquellas personas que residen en hogares con la máxima precariedad. Con valores inferiores al 60% de la precariedad mediana, se considera que las personas están en situación de *afluencia*; con valores comprendidos entre el 60% y el 120% de la precariedad mediana, se considera que las personas se encuentran en situación de *normalidad*; y con una precariedad que supere el 120% de la precariedad mediana, se considera que los individuos se encuentran en situación de *precariedad*<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Por tratarse de un concepto relacional, las referencias respecto a los ‘recursos socialmente necesarios’ dependen de la sociedad, grupo o categoría considerada. En nuestro caso, su aplicación a España requiere que la mediana utilizada sea la española. Si se tratara de la situación europea, las referencias utilizadas tendrían que ser las europeas. Esta forma de construcción de los indicadores nos permite captar mejor la estabilidad de las condiciones estructurales de la sociedad y, por tanto, medir los cambios relativos en las posiciones.

Gráfico 3. Evolución de los grupos de precariedad en España

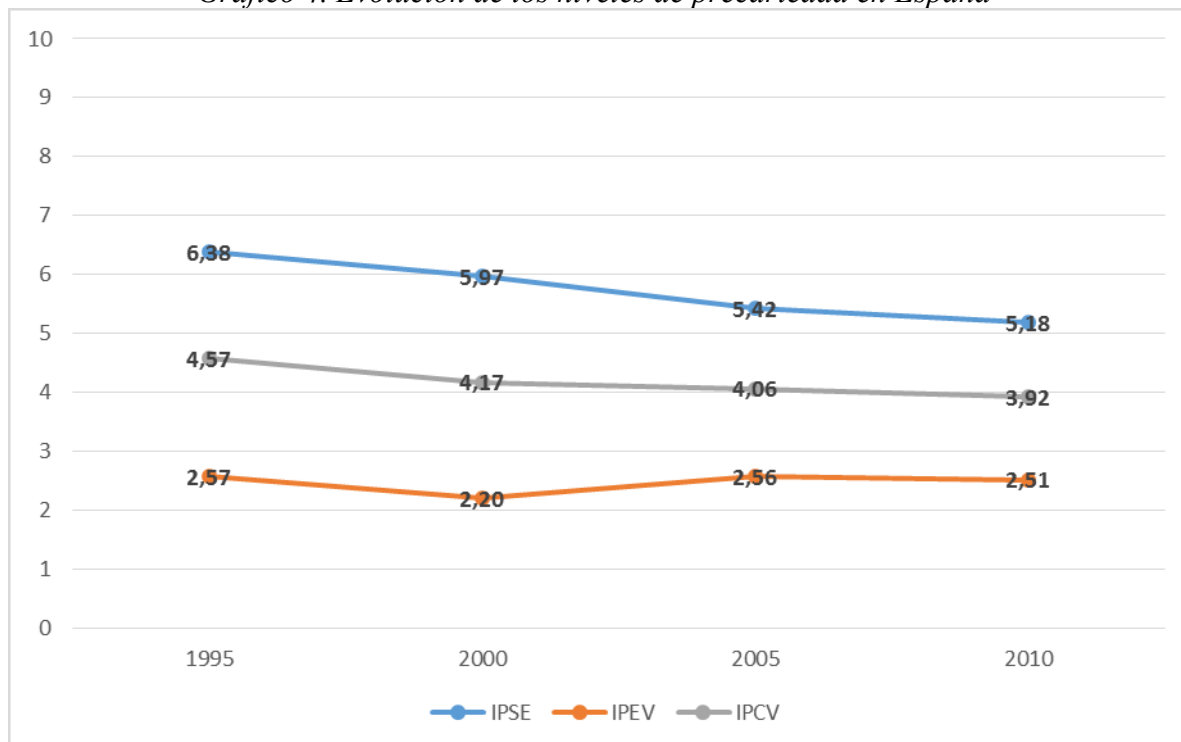


Fuente: Elaboración propia. INE, Encuesta de Condiciones de Vida (2005 y 2010) y Panel de Hogares (1995 y 2000).

La evolución temporal de los grupos (véase gráfico 3) nos muestra la estabilidad de la distribución de posiciones. De hecho, durante toda la primera década del siglo XXI, la población en situación de precariedad se sitúa en un 31%, después de crecer ligeramente entre 1995 y 2000: casi un tercio de la población española vive en condiciones de precariedad. Los cambios observados se encuentran en el crecimiento de la población en situación de afluencia, con la reducción de la proporción de población en situación de normalidad. Así pues, podemos confirmar que la desigualdad ha crecido en la sociedad española y, por tanto, las ayudas sociales no han conseguido el objetivo de reducirla. Ciertamente, como señala la OCDE (2011), esto puede significar que la desigualdad de mercado (antes de las políticas sociales) ha crecido más que la posible corrección introducida por las políticas sociales. Trataremos de aportar alguna información al respecto en el siguiente apartado.

Este incremento de la población en situación de afluencia se confirma al comprobar que los índices de precariedad medios han visto reducidos sus niveles durante el periodo. El Índice de Precariedad Espaciovitral (IPEV) ha sido el único que se ha mantenido entre 1995 y 2010, tras una caída inicial entre 1995 y 2000. Así pues, el Índice de Precariedad Socioeconómica (IPSE) ha mejorado sus niveles, especialmente entre 1995 y 2000, con lo cual, las condiciones medias de vida de los españoles, medidas con el Índice de Precariedad de Condiciones de Vida (IPCV), apenas ha sufrido mejora (véase el gráfico 4).

Gráfico 4. Evolución de los niveles de precariedad en España



Fuente: Elaboración propia. INE, Encuesta de Condiciones de Vida (2005 y 2010) y Panel de Hogares (1995 y 2000).

De hecho, podemos comprobar (ver anexo 1) como la situación de precariedad de condiciones de vida (IPCV) no sufre cambios relevantes en cada una de las situaciones definidas (afluencia, normalidad y precariedad). Es, por tanto, el incremento de la proporción de población en situación de afluencia la que genera la reducción media de la precariedad, y no la mejora de las precariedades relativas de cada situación. También podemos observar (en el anexo 2) como la mejora relativa señalada en la evolución de la precariedad socioeconómica (IPSE) es debida, básicamente, a la mejora en la situación de la precariedad formativa (IPF), mientras que la precariedad de ingresos (IPI) y la laboral (IPL) se mantienen muy próximas durante el periodo.

Los resultados obtenidos nos muestran como la medición de las condiciones de vida por medio de un índice de precariedad que incluya la complejidad de dimensiones que conforman el contexto de los ciudadanos nos señala la inelasticidad estructural, la resistencia de la estructura social a los cambios sociales en la desigualdad y en la mejora de las condiciones de vida relativas. En este sentido, la población en situación de precariedad se mantiene estable, no se reduce, aunque la población en situación de afluencia aumenta. Así pues, la tendencia general no es otra que el incremento de la desigualdad, aunque de media las condiciones de vida puedan indicar cierta mejora o estabilidad. La pregunta que nos podemos hacer en este punto es: y las políticas sociales, ¿qué impacto tienen en el conjunto?

## 5. Impacto de las transferencias pública monetarias en la precariedad

El impacto que las transferencias públicas monetarias tienen sobre la precariedad en las condiciones de vida se calcula a partir de las cantidades que declaran las personas, respecto

a la Renta Disponible del Hogar y las Ayudas y Prestaciones Sociales recibidas, en el Panel de Hogares, para 1995 y 2000, y en la Encuesta de Condiciones de Vida, para 2005 y 2010. Estas cantidades quedan reflejadas en el Índice de Precariedad de Ingresos (IPI), que forma parte del Índice de Precariedad Socioeconómica (IPSE), que a su vez construye el Índice de Precariedad de Condiciones de Vida (IPCV).

La estructura de la información sobre las ayudas sociales facilitada por el Panel de Hogares y por las Encuestas de Condiciones de Vida se ajusta al esquema del *European System of Integrated Social Protection Statistics (ESSPROS)*, desarrollado por Eurostat junto a los representantes de los estados miembros (Unión Europea, 2011). Las prestaciones sociales se definen aquí como las transferencias corrientes percibidas por los hogares durante el período de referencia de los ingresos con objeto de aligerarlos de la carga financiera que suponen determinados riesgos o necesidades, realizadas a través de sistemas organizados colectivamente o por entidades estatales e instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares. Para ser considerada prestación social, su cobertura ha de ser obligatoria (por Ley, reglamento o acuerdo en convenio colectivo) para el grupo en cuestión, y basada en el principio de solidaridad social.

Con estos principios, las prestaciones sociales se desglosan en: ayudas por familia/hijos, ayudas para vivienda, prestaciones por desempleo, prestaciones por vejez, prestaciones por supervivencia, prestaciones por enfermedad, prestaciones por invalidez, ayudas para estudios y exclusión social no clasificada en otro apartado. Con el fin de facilitar la comparabilidad entre el Panel de Hogares y la Encuesta de Condiciones de Vida, se han agrupado las prestaciones por vejez y supervivencia, las prestaciones por enfermedad e invalidez y las ayudas para estudios y otro tipo de ayudas. Así pues, el esquema de ayudas que utilizamos es el siguiente:

- Prestaciones por desempleo
- Prestaciones por vejez y supervivencia
- Prestaciones por enfermedad e invalidez
- Ayudas por familia e hijos
- Exclusión social no clasificada en otro apartado (asistencia social)
- Ayudas para vivienda
- Ayudas para estudio y otras ayudas.

El número relativo de perceptores de ayudas sociales en España, entre el 1995 y 2010, se sitúa en un intervalo que oscila entre el 28.3% de 2000 y el 41.7% de 2010, como puede observarse en la tabla 2. Los principales programas sociales, por el número de perceptores, son las pensiones por jubilación y supervivencia, que reciben en 2010 cerca del 20% de la población, y las prestaciones por desempleo, que ese mismo año recibían un 10.3%. Sin embargo, se observa la volatilidad de los perceptores de prestaciones por desempleo, sujetas como están a la evolución de las coyunturas económicas: así en 2000, sólo percibieron prestaciones por desempleo un 3.6%. El siguiente paquete de políticas sociales con una presencia cuantitativa relevante entre la población son las prestaciones por enfermedad o invalidez, obtenidas por un 3.5% de la población en 2010, y las ayudas a la familia e hijos, con un 5.1% de población perceptora en 2010.

*Tabla 2. Perceptores de ayudas sociales en España (1995-2010)*

	AÑO ENCUESTA			
	1995	2000	2005	2010
AYUDAS SOCIALES	32,7%	28,3%	32,1%	41,7%
PRESTACIÓN: DESEMPLEO	7,3%	3,6%	5,3%	10,3%
PRESTACIÓN: JUBILACIÓN Y SUPERVIVENCIA	17,4%	18,9%	19,3%	19,8%
PRESTACIÓN: ENFERMEDAD E INVALIDEZ	4,8%	3,9%	3,2%	3,5%
PRESTACIÓN: FAMILIA E HIJOS	1,4%	,7%	2,8%	5,1%
PRESTACIÓN: ASISTENCIA SOCIAL	,6%	,3%	,5%	3,0%
PRESTACIÓN: VIVIENDA	,5%	,3%	,7%	1,5%
PRESTACIÓN: ESTUDIOS Y OTRAS	1,9%	1,2%	1,8%	2,2%

Fuente: Elaboración propia. INE, Panel de Hogares (1995, 2000) y Encuesta de Condiciones de Vida (2005, 2010).

La evolución del número relativo de perceptores de ayudas sociales en España ha experimentado un crecimiento muy destacado solamente en el último período. De hecho, entre 1995 y 2005, la presencia de perceptores de ayudas entre la población española se mueve en torno al 32%-33% de la población. En particular, el año 2000 presenta una reducción de los perceptores de prestaciones por desempleo. Los que obtienen ayudas sociales entre 1995 y 2005, sin tener en cuenta las percepciones de desempleo sujetas a movimientos coyunturales, se sitúan entre el 25%, de 2000, y el 27%, de 2005, es decir, aproximadamente uno de cada cuatro españoles recibía alguna forma de ayuda social. El año 2010, sin embargo, ya recoge los primeros efectos de la crisis, con un crecimiento de cinco puntos de los perceptores de prestaciones por desempleo, pero también con cambios significativos en algunas ayudas sociales específicas: no hay diferencias significativas respecto a la presencia de pensiones de jubilación y supervivencia, ni tampoco en los perceptores de ayudas por enfermedad y invalidez; sin embargo, son destacables los cambios observados en el número relativo de ayudas por familia e hijos y de ayudas de asistencia social.

En definitiva, podemos decir que:

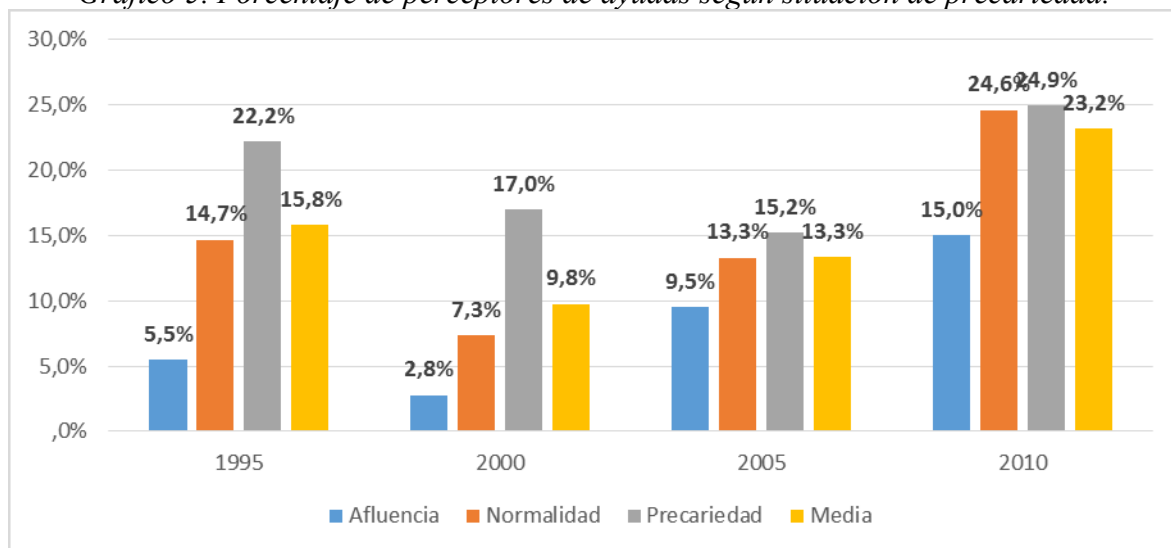
1. Aproximadamente un tercio de la población española recibía ayudas sociales, y no se producen cambios globales significativos a lo largo del período, hasta la llegada de la crisis de 2008.
2. El principal programa social, según el número de perceptores, es el programa de pensiones de jubilación y supervivencia, que llega aproximadamente a 1 de cada 5 españoles y españolas.
3. El programa de prestaciones por desempleo, segundo en el número de perceptores, está sujeto a cambios coyunturales muy significativos.
4. Si descontamos las prestaciones por desempleo, sujetas a mayor volatilidad, no se producen cambios significativos en el número de perceptores a lo largo del período, excepto en 2009.
5. Por tanto, los cambios más destacados del período son:
  - a. El crecimiento de los perceptores de prestaciones por desempleo, en 2010.
  - b. El crecimiento de los perceptores de ayudas a la familia e hijos, en 2005 y muy especialmente en 2010.
  - c. El crecimiento de los perceptores de ayudas de asistencia social en 2010.

- d. El programa de vivienda, siendo el que menor número de perceptores presenta, también experimenta un crecimiento a lo largo del periodo.

Las prestaciones por jubilación tienen unas características que las asemejan a la percepción de una renta. Las cantidades medias percibidas por jubilación y supervivencia elevan considerablemente las medias, de manera que si la media de ayudas sociales recibidas por el hogar, incluidas las pensiones, se acerca a los 7.500€ anuales en 2010, si excluimos estas pensiones apenas supera los 2.000€ anuales. De hecho, la población en edad igual o superior a 65 años depende en su renta familiar disponible en un 75% de estas prestaciones. La media de participación de las ayudas sociales en las rentas disponibles de los hogares oscila entre el 29.4% de 2005 y el 34.5% de 2010. Es decir, un tercio de los presupuestos de ingresos familiares dependen de las ayudas familiares. Sin embargo, si extraemos las prestaciones por jubilación y supervivencia, esta presencia de las ayudas sociales en la renta disponible familiar se reduce drásticamente y varía entre 6.1% de 2005 y el 12.2% de 1995. Por tanto, consideremos las prestaciones por jubilación y supervivencia como parte de de la Renta Disponible del Hogar antes de las ayudas sociales.

Con este criterio, la media de perceptores de ayudas se redujo entre 1995 y 2000. Desde entonces ha venido creciendo, como se ve en el gráfico 5, especialmente entre 2005 y 2010, hasta situarse en el 23.2% de la población. Es de destacar que los perceptores de estas ayudas estaban más concentrados en la población en situación de precariedad durante 1995 y 2000, pero desde entonces las ayudas sociales han aumentado su presencia muy significativamente entre la población en situación de afluencia y de normalidad. De hecho, la población en situación de normalidad recibe ayudas en 2010 con prácticamente la misma frecuencia que la población en situación de precariedad.

*Gráfico 5. Porcentaje de perceptores de ayudas según situación de precariedad.*



Fuente: Elaboración propia. INE, Panel de Hogares (1995, 2000) y Encuesta de Condiciones de Vida (2005, 2010).

En el conjunto de la población, el impacto de las transferencias monetarias de las ayudas sociales sobre las condiciones de vida medias es muy limitado. Ciertamente, reducen la precariedad de ingresos (IPI), pero su incidencia sobre la precariedad de condiciones de vida (IPCV) es prácticamente nula. Sin embargo, estas ayudas monetarias corrigen positivamente las diversas precariedades de las personas que las reciben, incluida la

precariedad de condiciones de vida, como puede comprobarse en la tabla 3. Los perceptores de las ayudas presentan unas precariedades medias superiores a la media poblacional: mientras la precariedad de ingresos media sin las ayudas (IPI sin ayudas) de la población se sitúa en 2010 en 6.09, la de los perceptores de las ayudas se encuentra de media en 7.09. Con las ayudas, la diferencia de precariedad de ingresos respecto a la media poblacional se reduce de un punto a 42 décimas.

*Tabla 3. Índices de precariedad con y sin ayudas sociales del total de la población y de la población que las recibe. 1995-2010*

	Total de la población					
	IPI	IPI (Sin ayudas)	IPSE	IPSE (Sin ayudas)	IPCV	IPCV (Sin ayudas)
1995	7,07	7,23	6,38	6,43	4,57	4,56
2000	6,50	6,58	6,07	6,11	4,17	4,15
2005	6,15	6,23	5,42	5,44	4,06	4,04
2010	5,86	6,09	5,18	5,26	3,92	3,92
	Población que recibe las ayudas					
	IPI	IPI (Sin ayudas)	IPSE	IPSE (Sin ayudas)	IPCV	IPCV (Sin ayudas)
1995	7,64	8,37	6,95	7,17	5,18	5,25
2000	7,24	8,00	6,92	7,15	5,15	5,23
2005	6,43	7,06	5,49	5,68	4,32	4,38
2010	6,28	7,09	5,34	5,59	4,13	4,23

Fuente: Elaboración propia. INE, Encuesta de Condiciones de Vida (2005 y 2010) y Panel de Hogares (1995 y 2000).

También podemos comprobar, en la tabla 4, cómo la reducción de la precariedad de condiciones de vida conseguida por las transferencias monetarias en la situación que hemos definido como *precariedad* se mantiene a lo largo del período en una décima de punto, mientras que esta reducción en el resto de posiciones (afluencia y normalidad) oscila alrededor de 0.05 (excepto en 2010, que observamos un incremento del impacto de las ayudas entre la población en situación de *normalidad*).

*Tabla 4. Índice de Precariedad de Condiciones de Vida, según situación de precariedad*

		IPCV			
		1995	2000	2005	2010
Afluencia	Con ayudas	2,17	1,75	1,79	1,85
	Sin ayudas	2,23	1,83	1,82	1,90
Normalidad	Con ayudas	4,19	3,76	3,63	3,58
	Sin ayudas	4,25	3,82	3,68	3,67
Precariedad	Con ayudas	6,77	6,40	6,10	5,76
	Sin ayudas	6,87	6,49	6,20	5,88

Fuente: Elaboración propia. INE, Encuesta de Condiciones de Vida (2005 y 2010) y Panel de Hogares (1995 y 2000).

Las políticas sociales van más allá de las transferencias monetarias con las transferencias en especie y los servicios directamente producidos por el Estado. Sin embargo, las transferencias corrientes realizadas como ayuda social son una parte relevante del Estado de bienestar. Ahora bien, el impacto de estas ayudas sobre las condiciones de vida de las personas que los reciben, y más concretamente, sobre la población en situación de precariedad es limitado.

### **Consideraciones finales**

El Estado de bienestar en España desde 1995 hasta la llegada de la reciente grave crisis económica se ha caracterizado por la contención del gasto, la racionalización de la gestión y la expansión de algunos derechos. Por otra parte, como ya quedó señalado, el estancamiento en los niveles del gasto en protección social ha incidido en los niveles de pobreza y precariedad. Y sobre esto último también ha incidido el *welfare mix* español en el que predominan las políticas de corte bismarckiano (esto es, importancia de la posición en el mercado) frente a otras de naturaleza socialdemócrata (educación, salud) o carácter incluyente (salario mínimo, programas de inclusión) (Rodríguez Cabrero, 2011). Dada la preponderancia de dicha lógica, las transferencias sociales han tenido un impacto limitado sobre el bienestar de los ciudadanos. No obstante, en algunos casos la incidencia de dichas ayudas sociales ha sido nada desdeñable.

Como hemos mostrado en este trabajo, las transferencias sociales monetarias han evolucionado de manera que los perceptores se han diversificado y no son sólo las personas en situación de precariedad las que especialmente las reciben; la población en situación de normalidad es cada vez más frecuente que reciba ayudas, como también la que se encuentra en situación de afluencia, pero en menor medida.

Las cantidades recibidas dejan intacta la situación de precariedad de condiciones de vida de la población en general, si bien es cierto que se reduce la precariedad de ingresos. En cualquier caso, el impacto que tienen estas transferencias monetarias sobre la población que las recibe, pero sobre todo en la población en situación de precariedad, es más significativo, especialmente en la precariedad de ingresos, pero también en el índice de condiciones de vida.

### **Referencias**

- Adelantado, J. y Calderón, E. (2005), “Globalización y estados del bienestar: ¿respuestas semejantes a problemas parecidos?”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 23(2): 15-44.
- Atkinson, A. B. y Marlier, E. (Eds.) (2010): *Income and living conditions in Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Cavia, B. y Martínez, M. (2013): “La construcción de lo precario: la investigación sobre la precariedad en la literatura sociológica española y algunas aportaciones sobre sus derivas”, en B. Tejerina *et al.*, *Crisis y precariedad vital. Trabajo, prácticas sociales y modos de vida en Francia y España*. Valencia: Tirant lo Blanch.



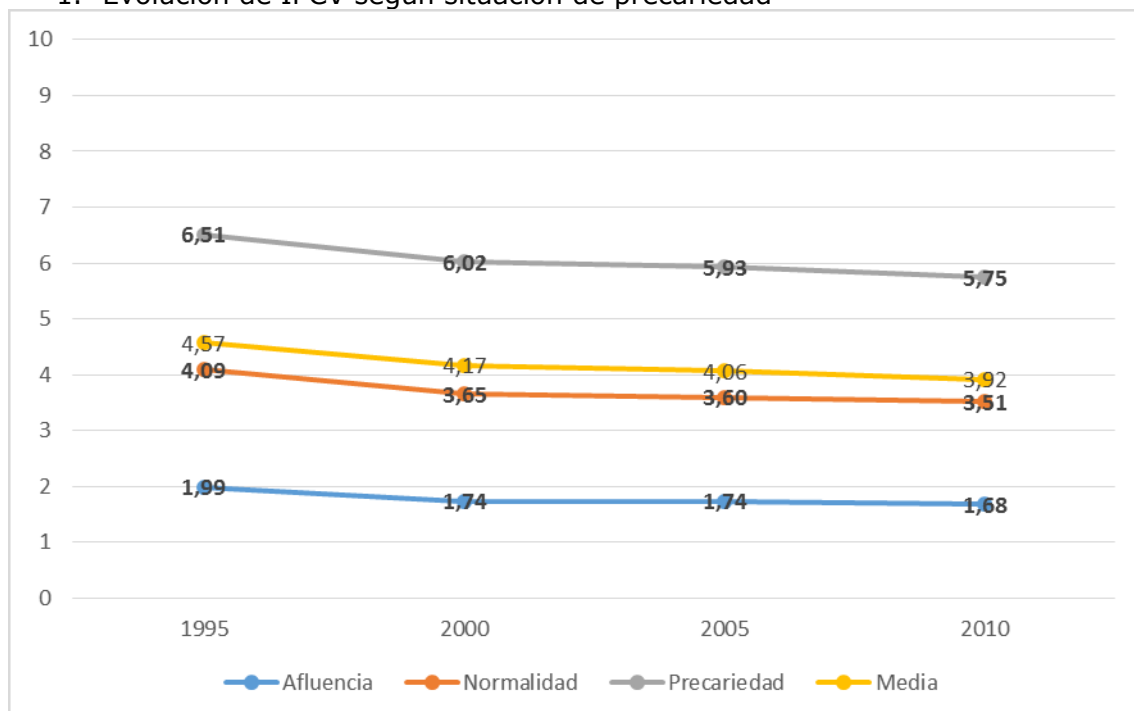
- Comisión Europea (2010): *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. COM (2010) 2020.
- Consejo Económico y Social (2013): *Distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*. Informe 3/2013. Madrid: CES.
- Gallego, R., Gomà, R. y Subirats, J. (2004), “Conclusiones: políticas sociales y gobierno multinivel en España”, en R. Gallego, R. Gomà y J. Subirats (eds.), *Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas*, Madrid: Tecnos/Universitat Pompeu Fabra.
- --- (2004b), “Las políticas sociales de la Unión Europea”, en R. Gallego, R. Gomà y J. Subirats (eds.), *Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas*, Madrid: Tecnos/Universitat Pompeu Fabra.
- González Temprano, A. (2003), “El Estado del bienestar en los años noventa”, en A. González Temprano (dir.), *La consolidación del Estado del bienestar en España*, Madrid: Consejo Económico y Social.
- Guillén, A. M. y Petmesidou, M. (2008), “The Public-Private Mix in Southern Europe: What Changed in the Last Decade?”, en M. Seeleib-Kaiser (ed.), *Welfare State Transformations. Comparative Perspectives*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Marbán Gallego, V. (2007), “Tercer sector, Estado de bienestar y política social”, *Política y Sociedad* 44(2): 153-169.
- Moreno, L. (2001), “La ‘vía media’ española del modelo de bienestar mediterráneo”, *Papers* 63/64: 67-82.
- --- (2004), “Spain’s Transition to New Risks: A Farewell to ‘Superwomen’”, en P. Taylor-Gooby, *New Risks, New Welfare. The Transformation of the European Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- --- (2009), “NURSOPOB: Presentación, contexto del bienestar y nuevos riesgos sociales”, en L. Moreno (ed.), *Reformas de las políticas de bienestar en España*, Madrid: Siglo XXI.
- Muñoz de Bustillo, R. (ed., 2000), *El Estado de bienestar en el cambio de siglo*, Madrid: Alianza.
- Navarro, V. (2004), “El Estado de bienestar en España”, en V. Navarro (coord.), *El Estado de bienestar en España*, Madrid: Tecnos/Universitat Pompeu Fabra.
- Navarro, V. y Reynolds, J. (2007), “El Estado de Bienestar en España. Extensión de la protección”, en V. Navarro (Dir.). *Informe 2007 Observatorio social de España. El Estado del Bienestar en España y las CC. AA. Análisis de indicadores claves*. Madrid: Observatorio Social de España.
- OCDE (2011): *Divided we Stand. Why Inequality Keeps Rising*. <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration->

[health/the-causes-of-growing-inequalities-in-oecd-countries\\_9789264119536-en](#)  
(consultado el 06/09/2013).

- Pino, E. del, y Ramos, J. A. (2009), “Las reformas de las políticas de bienestar en España: una visión de conjunto”, en L. Moreno (ed.), *Reformas de las políticas de bienestar en España*, Madrid: Siglo XXI.
- Rodríguez Cabrero, G. (2004), *El Estado de bienestar en España: debates, desarrollo y retos*, Madrid: Fundamentos.
- --- (2008), “Estado de bienestar y políticas sociales en España (1977-2007)”, en M. Jiménez de Parga y F. Vallespín (eds.), *La política*, Madrid: Fundación Caja Madrid-Biblioteca Nueva (serie España Siglo XXI, vol. 2).
- --- (2011), “The Consolidation of the Spanish Welfare State (1975-2010)”, en A. M. Guillén y M. León, *The Spanish Welfare State in European Context*. Farnham: Ashgate.
- Tejerina, B., Cavia, B. Fortino, S. y Calderón, J.A. (Eds.) (2013): *Crisis y precariedad vital. Trabajo, prácticas sociales y modos de vida en Francia y España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Unión Europea (2011), *ESSPROS Manual. The European System of integrated SocialPROtection Statistics (ESSPROS)*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- --- (2013), *EU social indicators. Europa 2020 poverty and social exclusion target*. <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10421&langId=en> (consultado el 05/09/2013).

Anexo.

1. Evolución de IPCV según situación de precariedad



2. Evolución de IPSE y sus componentes –ingresos, laboral y formativa-

